



Gobernanza del Agua en contextos locales:
Comités Independientes de Agua Potable
de la Zona Norte del Sistema Lerma,
Estado de México

T E S I S

que para obtener el grado de

Doctor en Ciencias Sociales

presenta

Javier Cruz Romero Arana

Tutora: Dra. Cecilia Cadena Inostroza

Junio 2025

Comité

Presidente

Vocal

Secretario

ÍNDICE

Introducción	1
CAPÍTULO I Marco conceptual: De la gobernanza hídrica a las redes de política pública en el espacio local	9
1.1 Categorías analíticas de la gobernanza	11
1.1.1 Conceptualización integral de la gobernanza	13
1.1.2 Olas de la Gobernanza	22
1.1.3 Meta gobernanza	24
1.2 Gobernanza hídrica	27
1.3 Redes de gobernanza y redes de política pública	31
1.3.1 Redes de gobernanza vs. redes de política pública	34
1.4 Redes de política pública	36
1.4.1 Narrativas y marcos interpretativos	40
1.5 Esquema teórico general: De los supuestos conceptuales a las implicaciones analíticas de la gobernanza y las redes de política pública	45
CAPÍTULO II La Administración del agua en el Estado de México: Contexto, casos y perspectivas	55
2.1. Gobernanza y participación en torno al agua: Un acercamiento a casos, contextos y perspectivas similares	55
2.2 Contexto nacional de la administración del agua en México	68
2.2.1 Marco normativo nacional del agua	69
2.2.2 Actores: Características y funciones	74
2.2.3 Mapa administrativo del agua a nivel nacional	79
2.3 Contexto estatal de la administración del agua en la Zona Norte del Sistema Lerma (ZNSL)	83
2.3.1 El agua potable en el Estado de México: normativa y administración	84
2.3.2 Sistema Lerma: Delimitación y principales características	91

2.4 Los Comités Independientes de Agua Potable (CIAP) en el contexto de la ZNSL	96
2.4.1 Contexto de la Zona Norte del Sistema Lerma	98
2.4.2 Tipología de los CIAP de la Zona Norte del Sistema Lerma: Almoloya de Juárez, Ixtlahuaca, Jiquipilco, Jocotitlán, Lerma, Oztolotepec, Temoaya y Xonacatlán	103
CAPÍTULO III Integración Metodológica de las dimensiones generales de análisis.	109
3.1 Integración metodológica para el estudio de caso en la ZNSL	110
3.1.1. Dimensiones generales de análisis	112
3.1.2. Preliminares del trabajo de campo y el contexto.	121
CAPÍTULO IV Análisis y estudio de caso: Gobernanza del agua en los Comités Independientes de Agua Potable de la Zona Norte del Sistema Lerma, Estado de México	131
4.1 Presentación de los casos de estudio: Comités Independientes de Agua Potable en la ZNSL	131
4.1.1 Justificación del estudio y casos	132
4.1.2. Descripción de los comités independientes de agua potable	140
4.2 Estructura del análisis y estudio	150
4.2.1. Análisis general de la gobernanza del agua	153
Conclusiones	187
Siglas y acrónimos	204
Lista de figuras y cuadros	205
Apéndices	206
Fuentes Consultadas	223

Agradecimientos

*A mi hijo,
la luz de todos
mis días.
Te amo Javi.*

Al Colegio Mexiquense A.C., por la oportunidad que me brindó de cursar el programa del Doctorado en Ciencias Sociales, así como por la maestría, los cursos y diplomados. Es mi segunda casa. Muchas gracias.

Gracias a la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (SECIHTI) por el apoyo que me otorgó durante el doctorado. Efectivamente, la beca me permitió culminar el programa y obtener el grado académico.

A mi familia, muchas gracias por todo el apoyo, la comprensión, la paciencia y la motivación. Por esas noches sin dormir y esos días enteros encerrados en casa: gracias por el aguante y disculpen el estrés causado. Los amo con toda el alma.

Mi más sincero agradecimiento a la Dra. Cecilia Cadena por sus aportaciones, compromiso, paciencia y guía en el trabajo; pero, sobre todo, por el humanismo, profesionalismo y empatía que imprime en su gran labor como docente e investigadora. Muchas gracias, porque, a pesar de mí mismo, lo hicimos.

A mis lectores: la Dra. Emma Liliana Navarrete, por sus puntuales comentarios durante todo el proceso, y el Dr. Francisco Porras, por su especial compromiso con este trabajo y sus sugerencias enriquecedoras desde el marco teórico. Muchas gracias a ustedes por sus aportaciones. Han influido de manera directa en mi visión como investigador y en esta tesis.

Al personal del Colegio Mexiquense A.C., por todas las atenciones y el apoyo durante el programa; a la Coordinación de Docencia y a la Coordinación del Doctorado, muchas gracias.

Introducción

La gestión del agua se ha convertido en un tema prioritario y de suma complejidad a nivel global, no solo por la creciente escasez de este recurso vital, sino también por las dinámicas políticas, sociales, económicas y ambientales que rodean su administración. A pesar de que el agua cubre aproximadamente el 70% de la superficie terrestre, solo el 1% es apto para el consumo humano, un dato alarmante que subraya la necesidad de abordar esta problemática con urgencia y compromiso colectivo (UNESCO, 2021).

El informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 2021) sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo destaca que el 40% de la población mundial enfrenta escasez de agua, situación agravada por el cambio climático, la contaminación, la deficiente administración de los recursos y el crecimiento demográfico.

Este informe indica que una de cada tres personas carece de acceso al agua potable segura y dos de cada cinco no dispone de instalaciones básicas para la higiene, como lavarse las manos con agua limpia. Además, se ha identificado que más de 1,700 millones de personas viven en cuencas donde el consumo de agua supera la capacidad de recarga anual, generando un desequilibrio insostenible para los ecosistemas y las comunidades dependientes del recurso.

Este panorama se intensificó durante la pandemia de COVID-19, pues se evidenció la crisis del agua para garantizar la higiene y prevenir enfermedades. La Organización Mundial de la Salud (OMS) destacó, en 2021, que “la higiene de manos salva vidas”, reafirmando la necesidad de fortalecer los sistemas de abastecimiento y saneamiento a nivel global.

En respuesta a esta crisis, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, específicamente el ODS 6, busca garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua para todos. En particular, la meta 6.b muestra la importancia de apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento. De manera complementaria, el ODS

17 destaca la necesidad de establecer alianzas eficaces entre los sectores público, privado y social para optimizar estrategias y recursos, promoviendo la equidad en el acceso al agua potable de cara al 2030.

En México, el agua es un recurso estratégico que debe ser administrado para el beneficio público de todos los ciudadanos, como lo establece el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 2025). Aunque el acceso al agua fue reconocido como un derecho humano en 2012, la falta de una actualización en la Ley de Aguas Nacionales ha generado incertidumbre sobre las responsabilidades y los mecanismos para garantizar este derecho. A pesar de que se han realizado múltiples foros y propuestas legislativas desde 2018, aún no existe un consenso ni una legislación aprobada que aborde integralmente la problemática.

En 2025, nuestro país enfrenta una de las crisis hídricas más severas de su historia reciente. Según datos de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA, 2022), al 15 de marzo, el 58.5% del territorio nacional presentaba algún grado de sequía, afectando gravemente a estados del norte como Chihuahua, Sonora y Coahuila. Esta situación ha impactado la capacidad del país para cumplir con el Tratado de Aguas de 1944 con Estados Unidos, habiendo entregado solo el 30% del volumen pactado, lo que ha generado tensiones diplomáticas (INFOBAE, 2025).

En el Estado de México, la situación es igualmente crítica. El Sistema Cutzamala, que abastece a la Ciudad de México y municipios conurbados, reportó un nivel de almacenamiento del 59.79%, lo que ha llevado a advertencias sobre una complicada temporada de estiaje. La escasez de agua ha afectado tanto al consumo humano como a las actividades agrícolas y ganaderas, exacerbando los desafíos en la región.(OEM, 2025).

Bajo esta serie de problemáticas, en términos geográficos, la hidrografía mexicana se organiza en 13 Regiones Hidrológico-Administrativas (RHA) gestionadas por organismos de cuenca. Entre ellas, destaca la región Lerma-Santiago-Pacífico, que abarca el Estado de México y que es crucial para el abastecimiento de agua en la zona centro del país. En esta región, el río Lerma, con una longitud de 708 km, juega

un papel esencial al suministrar agua a más de 10 millones de personas en el Estado de México y en la Ciudad de México.

El Sistema Lerma (SL) se divide en las zonas norte y sur. La zona norte incluye municipios como Lerma, Xonacatlán, Otzolotepec, Temoaya, Jiquipilco, Jocotitlán, Ixtlahuaca y Almoloya del Río; el SL es fundamental para la recarga hídrica y el abastecimiento del Sistema Cutzamala, uno de los principales proveedores de agua para la Ciudad de México. Sin embargo, enfrenta desafíos significativos relacionados con la administración del recurso, los cuales incluyen la participación de actores gubernamentales privados y sociales.

Una característica distintiva de esta región es la presencia de Comités Independientes de Agua Potable (CIAP), organizaciones comunitarias que gestionan el recurso fuera del marco formal de las autoridades municipales. Estos comités, aunque cumplen una función vital, operan en un contexto de informalidad y con un marco normativo ambiguo, lo cual genera retos en términos de transparencia, rendición de cuentas, sostenibilidad y eficiencia en la prestación del servicio.

La gobernanza del agua entendida como un modelo que promueve la participación de diversos actores en la gestión integral del agua, plantea un enfoque inclusivo que abarca desde la captación hasta el saneamiento del recurso. Sin embargo, los CIAP operan bajo condiciones de informalidad, con estructuras de organización interna basadas en usos y costumbres y en una relación limitada con los actores gubernamentales. Lo anterior, se traduce en problemas de coordinación, conflictos de intereses y falta de información clara sobre la cantidad de agua extraída, distribuida y los costos asociados.

Los CIAP son redes comunitarias autoorganizadas que representan intereses locales, pero su falta de integración con los ayuntamientos y otros organismos gubernamentales dificulta la implementación de una gobernanza hídrica efectiva. Además, las dinámicas internas de los comités suelen estar influenciadas por relaciones jerárquicas, conflictos por el poder y cambios en las prioridades

individuales de sus miembros, lo que genera inestabilidad en la administración del recurso.

El objetivo general de la presente tesis es analizar y explicar las condiciones de la gobernanza hídrica en la Zona Norte del Sistema Lerma (ZNSL), explorando cómo se articulan los distintos actores y procesos en torno al agua potable. Esto incluye identificar obstáculos y oportunidades para mejorar la participación ciudadana y garantizar la sostenibilidad del recurso.

La pregunta principal que mueve los intereses de la investigación desarrollada es ¿Cuáles son las condiciones en las cuales se presenta la gobernanza del agua en la ZNSL?; De esta misma pregunta surgen otras como: ¿Qué aspectos, características, relaciones y recursos de la gobernanza del agua por parte de lo CIAP's se dan en la zona de estudio?, pero sobre todo ¿Cómo se explica el contexto social e hídrico en el cual se desarrolla la gobernanza comunitaria del agua en la ZNSL?

Ante esta serie de preguntas, la problemática del agua en México, y específicamente en la Zona Norte del Sistema Lerma, es un ejemplo emblemático de los desafíos de la gestión hídrica en contextos complejos y los CIAP, aunque representan una solución comunitaria valiosa, enfrentan importantes retos que deben ser abordados mediante un enfoque integral de gobernanza hídrica. Este análisis busca contribuir a la comprensión de estas dinámicas, promoviendo estrategias que fortalezcan la participación ciudadana, la sostenibilidad y la equidad en el acceso a este recurso vital.

En el primer capítulo se presenta el marco conceptual de la gobernanza hídrica, destacando su evolución teórica y analítica. A través de las tres olas de la gobernanza, se examina cómo las decisiones colectivas, las redes intersectoriales y las narrativas contextuales han transformado la gestión de los recursos comunes. Un punto clave es la introducción de la metagobernanza, que posiciona al gobierno no solo como un actor más, sino como un facilitador en la construcción de relaciones entre los sectores público, privado y social.

Sin embargo, el concepto de gobernanza hídrica no puede entenderse como un modelo estático o universal; por ello, se necesita un enfoque dinámico y adaptativo que considere las particularidades de cada contexto. Además, la literatura revisada señala que la gobernanza basada en redes es ideal en teoría, aunque en la práctica enfrenta retos como la informalidad, la desigualdad en la participación de los actores y la falta de mecanismos efectivos de rendición de cuentas.

El segundo capítulo contextualiza la problemática del agua en México, destacando las tensiones entre los marcos normativos y las realidades locales, en particular, se analiza la ZNSL, donde el río Lerma y sus sistemas de distribución son fundamentales para el abastecimiento de millones de personas. En esta región, los CIAP operan como estructuras autoorganizadas que, pese a su importancia, se enfrentan a una normatividad ambigua, a la falta de recursos y a una interacción limitada con las autoridades municipales.

Aunque los CIAP cumplen una función crucial en el acceso al agua, su formalización dentro del marco legal es indispensable para garantizar la sostenibilidad y la eficiencia. Asimismo, la investigación revela que los esfuerzos normativos a nivel estatal y nacional aún no logran abordar las especificidades de regiones como la ZNSL, perpetuando desigualdades en la distribución del recurso.

El tercer capítulo detalla la metodología empleada para el estudio, incluyendo entrevistas, análisis documental y observación en campo. Permitiendo identificar las dimensiones clave de análisis: participación ciudadana, transparencia, sostenibilidad y coordinación entre actores; además, se destacan las dificultades enfrentadas durante la investigación, como la falta de registros oficiales de los CIAP y la reticencia de algunos actores a colaborar debido a conflictos internos.

Aunque los CIAP son un ejemplo de autoorganización comunitaria, su capacidad para operar de manera sostenible depende en gran medida de mejorar la confianza entre los actores y establecer canales de comunicación más sólidos con las autoridades; en este sentido, la informalidad sigue siendo el principal obstáculo para consolidar su papel en la gobernanza hídrica.

Este capítulo también presenta un análisis detallado de los CIAP en municipios como Lerma, Xonacatlán, Otzolotepec y Temoaya. Se exploran las estructuras organizativas de los comités, sus estrategias de financiamiento y los conflictos internos y externos que enfrentan. Se enfatiza cómo los comités dependen de sus liderazgos locales, lo que a menudo genera inestabilidad cuando cambian los intereses o las prioridades de sus miembros.

Los CIAP operan bajo condiciones de alta informalidad y con limitaciones significativas en términos de recursos técnicos y financieros. Sin embargo, su capacidad para adaptarse a contextos complejos demuestra su potencial como modelos comunitarios de gestión. El capítulo concluye que una mayor integración con los sistemas formales podría resolver problemas de sostenibilidad y eficiencia, siempre que se respeten las dinámicas locales.

No obstante, la gobernanza del agua en la ZNSL enfrenta un complejo panorama en el que convergen múltiples factores que dificultan una gestión efectiva y sostenible del recurso; aunque la investigación revela que existen oportunidades claras para mejorar las condiciones actuales, siempre que se tomen medidas específicas y se reconozcan las dinámicas únicas de la región.

Una de las principales conclusiones es la necesidad de formalizar los Comités Independientes de Agua Potable dentro del marco normativo, pues, aunque operan con altos niveles de informalidad, desempeñan un papel esencial en garantizar el acceso al agua en comunidades que de otra manera quedarían desatendidas. Sin embargo, la falta de regulación clara genera problemas, como la ausencia de rendición de cuentas, la limitada transparencia en su gestión y la dificultad para acceder a recursos técnicos y financieros.

Otro hallazgo clave es la importancia de fomentar la participación ciudadana de manera más inclusiva y efectiva. Aunque los CIAP representan un modelo de autoorganización, su sostenibilidad a largo plazo depende de fortalecer los mecanismos de cooperación entre los actores involucrados, incluyendo autoridades municipales, estatales y otros sectores, pues la participación activa de la comunidad

no solo mejora la legitimidad de las decisiones, sino que también facilita la identificación de soluciones más adaptadas a las necesidades locales.

Asimismo, se identificó que los conflictos internos y la falta de recursos técnicos y financieros son barreras significativas para los CIAP. Estos retos podrían mitigarse mediante el establecimiento de alianzas estratégicas entre los comités y actores gubernamentales o privados, que brinden apoyo técnico, capacitación y financiamiento. En este sentido, el enfoque de metagobernanza, donde el gobierno actúe como facilitador y coordinador, se posiciona como una estrategia viable para promover relaciones más equilibradas y colaborativas.

Un aspecto central de la investigación es el reconocimiento de la diversidad de contextos en los que operan los CIAP. Las soluciones deben ser sensibles a estas particularidades y evitar imponer enfoques uniformes que no consideren las especificidades culturales, sociales y económicas de cada comunidad. Esto incluye respetar los usos y costumbres locales, así como integrar sus dinámicas organizativas en los sistemas formales de gestión del agua.

La investigación subraya que la sostenibilidad de la gobernanza hídrica en la ZNSL no solo depende de la integración de los CIAP en el marco institucional, sino también de la promoción de una cultura de equidad, transparencia y responsabilidad compartida. Solo mediante la colaboración efectiva entre todos los actores será posible garantizar que el agua, como recurso vital, sea gestionada de manera sostenible para las generaciones actuales y futuras.

Por lo tanto, esta tesis contribuye al entendimiento teórico y práctico de la gobernanza hídrica en contextos locales, destacando el papel central de los CIAP como modelos comunitarios de gestión. Al combinar un enfoque analítico robusto con el trabajo de campo, se ofrece una visión integral de los desafíos y oportunidades que enfrenta la ZNSL.

Más allá del análisis académico, este trabajo persigue un propósito práctico: influir en las políticas públicas y fomentar la participación comunitaria en la gestión de los recursos naturales. La gobernanza hídrica no debe entenderse solo como un asunto

técnico o administrativo, sino como un proceso humano que refleja los valores y aspiraciones de las comunidades. En un contexto global de cambio climático y escasez de recursos, las lecciones de esta investigación trascienden la ZNS

En última instancia, esta tesis busca ser una herramienta para la reflexión y la acción, invitando a los tomadores de decisiones, investigadores y comunidades a trabajar juntos hacia un modelo de gobernanza hídrica más justo, eficiente y sostenible. El agua no es solo un recurso, es un derecho humano fundamental y su gestión debe reflejar esta realidad.

CAPÍTULO I Marco conceptual: De la gobernanza hídrica a las redes de política pública en el espacio local

El presente capítulo tiene como propósito sentar las bases para comprender los conceptos básicos sobre el enfoque de la gobernanza y cómo se desarrolla el proceso de su construcción literaria, recurriendo a la explicación de implicaciones importantes, como son las relaciones de interdependencia, la toma de decisiones colectivas, vínculos de cooperación, participación de actores gubernamentales y no gubernamentales, nuevas formas de gestión, legitimación de los procesos de participación, agencia de intervención social, entre otros.

Por otro lado, el presente capítulo ayuda a comprender el bagaje de estudios sobre la gobernanza, desde la explicación figurativa de las tres olas de la gobernanza, que hacen referencia a momentos de crecimiento y desarrollo literario de los estudios sobre la gobernanza.

En la primera ola se explica el actuar interorganizacional, autoorganizado e interdependiente de los actores para lograr tomar decisiones colectivas (Rhodes, 1997). En la segunda ola, los aportes en la comprensión de redes de gobernanza y entornos de gestión, percibiendo en la gobernanza un complejo entramado de problemáticas organizacionales en contextos inestables (Porrás, 2007).

Y en la tercera ola, la literatura de la gobernanza reconoce algunos problemas en el entendimiento de los contextos; en ese sentido, Roderick Rhodes (2018) plantea un acercamiento a los contextos cercanos de incidencia vistos a través de los ojos del actor, así, los actores exponen las narrativas e interpretaciones de los agentes como un proceso inestable de construcción de la gobernanza. Sin embargo, no da por sentadas estas explicaciones y deja abiertas las vertientes en torno al entendimiento de la literatura sobre gobernanza, reconociendo que nos encontramos ante una *Teoría en construcción*, misma que puede seguir sus líneas de estudio y debates en cualquier Ola de la gobernanza.

Para el primer apartado se presenta a la metagobernanza como una nueva perspectiva sobre el papel del gobierno. Esta visión propone que el gobierno no sea

un espectador más dentro del desarrollo de las nuevas relaciones, sino que actúe como un meta-facilitador de las relaciones dentro de la gobernanza, un coordinador que pueda evitar o disminuir los vicios expuestos en las críticas, como: corrupción, poca promoción de la participación, capacitación y clientelismo (Sorensen, 2014).

En el segundo apartado, se propone adentrar el estudio desde la gobernanza en torno a las condiciones y problemáticas del agua potable, a través de la explicación de la gobernanza hídrica, sus características y componentes literarios. Desde este tipo de gobernanza, se piensa que es posible solucionar los conflictos y las problemáticas del agua potable en la medida que se fortalezca la participación de los actores sociales y privados involucrados.

La importancia de las redes para la gobernanza resulta de un interés básico para la presente investigación, es por ello por lo que en el tercer apartado se explican las características de las redes de gobernanza y cómo es posible diferenciarlas de las redes de política pública, porque las redes permiten comprender las relaciones de interdependencia como un conjunto de vínculos formales e informales entre actores gubernamentales y otros, en torno a intereses compartidos de diferente índole.

En el cuarto apartado, se pretende complementar la visión teórica de las redes de gobernanza con las redes de política pública, en el entendido de que la gobernanza supone una toma de decisiones colectivas, por intereses compartidos (de todas las índoles: políticas, sociales, económicas, administrativas, etcétera) y las redes de política tienen por objetivo conducir la generación o conservación de los bienes comunes o servicios públicos (Zurbriggen, 2021).

Las redes de política pública reivindican un acercamiento analítico a las relaciones, mostrando la complejidad de los contextos y cómo estos influyen en la forma en que los actores se conducen; ante ello, el primer subapartado expone el interés teórico de la investigación por retomar las narrativas y los marcos interpretativos como forma de explicar la forma en que los actores definen los problemas, toman decisiones y mantienen una idea sobre otros participantes de la red.

Por último, debido a la complejidad del enfoque teórico-analítico de la gobernanza, se pensó en recapitular el marco teórico en un apartado final, que permita explicar a detalle los supuestos que el enfoque de gobernanza postula como parte de su proceso de construcción teórica, entendiendo que estos no son en definitiva una serie de requisitos, sino una guía de explicación ante los contextos específicos de la gobernanza.

En el apartado final también se exponen las implicaciones que las redes de política pública mantienen como características de su existencia para la conservación, gestión o creación de bienes y servicios públicos.

1.1 Categorías analíticas de la gobernanza

El presente apartado tiene el objetivo de recapitular la literatura general que expone los enfoques de gobernanza, las propuestas y objetivos de la conceptualización, así como el proceso de constitución de la polisemia; además, rescata las características que, si bien no son únicas y tampoco normativas, pretenden una proximidad e integración de supuestos sobre la gobernanza. Este recorrido conduce hacia la exposición de las tres olas de la gobernanza, enfatizando en la metagobernanza, donde se explica el viraje en el actuar gubernamental, de espectador a meta-facilitador de las relaciones y vínculos entre los diferentes actores.

En este sentido, es posible decir que la gobernanza, como concepto polisémico (Porras, 2019), permite describir en un primer momento una nueva forma de gestión en los asuntos públicos, donde la participación y la inclusión del sector social y privado tenían un papel protagónico (Aguilar, 2007).

Ante el contexto del nuevo modelo de gestión se han hecho necesario crear innovadores instrumentos de intervención, no solo por parte de actores privados como lo plantea el sistema neoliberal (Hughes, 2003), sino también de la sociedad, que pretenden atender las principales necesidades sociales y sirven a la democracia (Gaytán, 2005).

El concepto de nuevo modelo de gestión se ha vuelto más estable y delimitado, ha profundizado sobre el proceso de agencia e intervención social que marcó Osborne y Gaebler en su obra *La reinvencción del Gobierno* (1992), donde se postula de manera innovadora, pues son pioneros sobre la gobernanza, que, ante las deficiencias del gobierno, su reinvencción debe ser dirigida a retirar la responsabilidad burocrática y llevarla a la comunidad. El argumento principal de Osborne y Gaebler fue:

Las comunidades que son responsables de sus servicios pueden resolver de mejor manera sus problemáticas, que las comunidades que dependen de servicios que prestan extraños a la misma (Osborne y Gaebler, 1992: p. 88).

En Stoker (1998), la gobernanza es un marco de organización que tiene diferentes procesos, los cuales pueden ser analizados a partir de cinco propuestas:

- 1) Constituye un grupo de instituciones y actores empatados por un objetivo más allá del gobierno.
- 2) Identifica límites difusos entre las responsabilidades (gubernamentales y no gubernamentales).
- 3) Identifica el poder de dependencia entre los involucrados en las relaciones entre instituciones implicadas en la acción colectiva.
- 4) Refiere a la autoorganización y autonomía de las redes de actores.
- 5) Ve al gobierno como uno capaz de usar las nuevas herramientas y técnicas para gestionar y guiar esas relaciones.

Este acercamiento normativo hacia la gobernanza postula los siguientes elementos:

- 1) Cooperación, 2) Empoderamiento de la sociedad, 3) Una sociedad civil organizada en torno a un servicio, programa o un fin público), 4) Actores en su esfera de acción, 5) Identifica un poder de dependencia, 6) Se refiere a la auto organización y la autonomía, 7) Gobierno es capaz de usar nuevas herramientas y técnicas para gestionar y guiar las relaciones (Stoker,1998).

Los elementos mencionados al igual que la gobernanza han cobrado importancia desde hace más de 30 años, manteniendo relación con los giros y cambios en la perspectiva gubernamental, así como en los cambios sociales, desde la vista de

Hufty (2008). Es por ello por lo que la ausencia de un patrón de comportamiento idéntico en todos los contextos da como resultado la construcción de una gobernanza ideal basada en la aplicación de sus “requisitos”, como lo explica Rhodes en la primera ola de la gobernanza.

El objetivo de este capítulo es mostrar los múltiples espectros, enfoques y características que pretenden definir a la gobernanza. En esa misma idea, también se pretende enfocar la explicación de gobernanza a partir de los marcos interpretativos, expuestos por Rhodes en la tercera ola de la gobernanza, donde el peso analítico y explicativo se encuentra en los actores y sus interpretaciones del contexto.

1.1.1 Conceptualización integral de la gobernanza

La gobernanza ha generado un interés creciente entre los gobiernos y la sociedad, interés que en gran medida se debe a los cambios en el proceso de gestión pública y a la constante preocupación por comprender la complejidad del contexto local, donde se desarrollan las problemáticas de la ciudadanía.

En este sentido, para Cerrillo (2005), los fallos del mercado y la crisis fiscal del Estado, las nuevas formas de gobierno y el legado de la responsabilidad política tradicional, además de la emergencia de la Nueva Gestión Pública (NGP) y el cambio de la administración hacia el mercado, han demandado por años una nueva manera de gobernar.

Por lo tanto, existen dos fenómenos que se han presentado de manera correlacionada: 1) La credibilidad y legitimidad de los gobiernos han quedado cuestionadas por los ciudadanos y 2) Los modelos tradicionales de representación democrática se han puesto en duda (Cerrillo, 2005). De tal manera, la nueva gobernanza surge como una estrategia para unir al Estado contemporáneo con la sociedad contemporánea (Peters y Pierre, 2005).

En los años 60 se vivía un escenario de crecimiento y estabilidad entre los países occidentales, por lo que el proceso de desarrollo (época de posguerra) permitió a muchos países gozar de ingresos tributarios sólidos, pero al mismo tiempo generar nuevas responsabilidades para el Estado y los gobiernos locales (Peters y Pierre, 2005).

Peters y Pierre (2005) señalan que para los años 80 este proceso había cambiado, las grandes potencias mundiales como Alemania, Francia y Gran Bretaña el occidente de Europa y Estados Unidos de Norteamérica habían ganado el mercado internacional, posicionamiento que les permitió establecer nuevas condiciones económicas, como aranceles a importaciones y exportaciones, y deuda pública internacional, a través del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).

Este declive generó las siguientes consecuencias: 1) Un crecimiento económico ralentizado, 2) Crecimiento de la deuda pública, con un gasto similar al de algunas políticas públicas a nivel nacional y 3) Crisis económicas en los países que lucharon por mantener el valor de su moneda (Helleiner, 1994).

Ante este panorama, la crisis económica fomentó el desarrollo de la gobernanza como instrumento de vinculación democrática de nuevos actores en la toma de decisiones gubernamentales. La gobernanza desde esta perspectiva se volvió atractiva en tres aspectos: a) La necesidad de introducir actores privados en la prestación de servicios, lo que ha permitido que los gobiernos puedan mantener sus niveles de prestación a pesar de los recortes presupuestarios.

b) Fomentar la participación, especialmente de actores del sector público y privado con una mentalidad de gestión en el sector público.

c) La legitimidad de la producción y prestación de servicios públicos que han sido atendidas durante la crisis económica del Estado.

Si bien, esto indica que no existe una definición concreta del término gobernanza, es posible establecer indicios de su existencia, como se demuestra en los estudios de autores como Rhodes (1997), Stoker (1998) o Roberts (2006), donde se puntualiza la importancia de entender a la gobernanza como un proceso permanente de acciones de cooperación, donde se toman decisiones y los límites entre lo social y la gubernamental son difusos, y se presenta en forma de autoorganización y autonomía, donde se agrupan los actores gubernamentales y no gubernamentales.

En Rhodes (1997), los indicios del progreso en la gobernanza son: el cambio en el significado de gobierno, los nuevos procesos de gobierno o cambios en las “reglas del juego”, nuevos métodos para gobernar a la sociedad y la vinculación del Estado con otros sectores para proveer de servicios a la sociedad.

Estos indicios permitieron observar un perfil de la gobernanza, pero también fue importante plantear nuevas perspectivas de análisis en los procesos de gobierno, como lo señala Stoker (1998) y lo confirma Porras (2019), considerando los siguientes puntos: a) La gobernanza empata objetivos más allá del gobierno, b) Existen límites difusos entre las responsabilidades (del gobierno y de los actores no-gubernamentales), c) Identifica un poder de dependencia de los involucrados, d) Se refiere a la auto organización y la autonomía, e) El gobierno es capaz de usar nuevas herramientas y técnicas para gestionar y guiar las relaciones.

De acuerdo con lo anterior, la gobernanza tiene muchos significados e interpretaciones que varían de acuerdo con los presupuestos teóricos, el nivel de análisis, el problema de política pública, el contexto concreto que se analiza y la disciplina desde la cual se mira la realidad (Porras, 2016). El desconocimiento de este paraguas conceptual ha ocasionado el uso indiscriminado e inconsistente de la palabra *gobernanza* en diversos ámbitos, pues la gobernanza cobija un gran número de significados y narrativas, algunas de ellas contradictorias entre sí (Porras, 2016).

No obstante, la gobernanza es polisémica, entendida desde diferentes perspectivas como:

- 1) Convergencia de actores gubernamentales y no gubernamentales para solucionar un problema en específico.
- 2) Sinónimo de buen gobierno, entendiéndolo como el ejercicio de la función pública con transparencia y rendición de cuentas y la sensibilidad para responder a las demandas ciudadanas.
- 3) Participación ciudadana en la formulación, ejercicio y evaluación de políticas públicas.

- 4) Nuevos instrumentos de gobierno, como esfuerzo de adaptación a las nuevas complejidades.
- 5) Un cambio del uso de jerarquías al uso de las redes.

Hoy en día (2025) no hay una conceptualización única sobre la gobernanza. Para Hufty (2008) es posible distinguir tres enfoques a partir de su uso: 1) Como sinónimo de gobierno; 2) Como marco normativo y 3) Como marco analítico para los sistemas de coordinación no jerárquicos.

Pero los cuerpos de literatura sobre gobernanza son vastos en sus pretensiones por definir o considerar a la gobernanza como enfoque teórico o de análisis (Kooiman, 1993), como un marco explicativo (Hufty, 2008), como una filosofía de buen gobierno (Peters y Pierre, 2005), como una práctica democrática (Aguilar, 2007) que invita a la participación social en torno a los asuntos públicos o como un intento de explicar las nuevas relaciones entre el gobierno y la sociedad (Osborne y Gaebler, 1992), que pretende legitimar el actuar gubernamental y social con la acción colectiva de los ciudadanos (OCDE, 2017).

En este primer capítulo se revisaron los conceptos formales de la gobernanza teórica, orientándolos hacia aproximaciones que expliquen la participación ciudadana en la toma de decisiones dentro de contextos complejos.

El cierre del apartado tiene como objetivo sentar los presupuestos con los cuales la literatura de la gobernanza continúa construyendo estimaciones sobre la organización colectiva en la gestión de los bienes públicos, pero es importante recalcar que las siguientes líneas nos llevan a considerar aproximaciones (que hoy en día se encuentran en construcción, por un entramado de discusiones que nutren la riqueza de su estudio) de referencia para conocer y explicar contextos únicos de participación, aunque en ningún momento pretende mostrar requisitos para la existencia de la gobernanza, pues no es normativo.

Las aproximaciones al enfoque de gobernanza han permitido generar una serie de supuestos constantes en los cuerpos de literatura sobre gobernanza, los cuales se explican en el siguiente cuadro.

Cuadro 1. Supuestos identificados en la gobernanza

Supuesto	Explicación
1. Toma de decisiones colectivas	La toma de decisiones se realiza con la participación de actores gubernamentales y no gubernamentales, estas decisiones tienen un impacto positivo en la generación de bienes comunes o servicios públicos.
2. Vínculos duraderos y relaciones estables	Existe un intercambio constante de recursos entre los diferentes actores, a través de los vínculos que tienen. Las relaciones que mantienen los actores son duraderas y estables debido a los intereses colectivos que mantienen.
3. Evaluación constante y rendición de cuentas vigilada	Las organizaciones vigilan sus prácticas y de manera constante evalúan los resultados de estas actividades, y además se encuentran obligados a rendir cuentas sobre sus actos.
4. Participación en torno a objetivos comunes	Los actores participan en torno a los intereses comunes, con base en ello defienden los objetivos del colectivo.
5. Cooperación y apoyo entre los actores	Los actores (gubernamentales y no gubernamentales) que participan en la gobernanza generan un proceso permanente de acciones de cooperación, apertura, participación y responsabilidad. Existe cooperación para cumplir objetivos en común mientras mantienen intereses compartidos.

6. Existe una autoorganización de los actores	Se presenta una forma de autoorganización y autonomía en las cuales se agrupan los actores gubernamentales y no gubernamentales. Los grupos se organizan de manera autónoma, formando una estructura básica con líneas de acción definidas.
7. Timoneo efectivo, capacidad de articular prioridades comunes y coherentes entre sí	Los tomadores de decisiones tienen una visión de eficiencia y eficacia sobre la práctica de gobierno, misma que se orientada a la ciudadanía y a la sociedad civil, utilizando la negociación, el pacto y el consenso entre los diferentes actores.
8. Coordinación intersectorial	La existencia de una coordinación de actores en diferentes sectores permite considerar todos los intereses y las perspectivas para la solución íntegra de las problemáticas.

Fuente: Elaboración propia con base en Kooiman (1993), Hufty (2008), Peters y Pierre (2005), Aguilar (2007), Osborne y Gaebler (1992), Rhodes (2018) y Porras (2018).

Los supuestos anteriores sobre la gobernanza deben comprenderse desde una postura cercana a las diversas realidades que la conceptualización busca abordar. Así, retomando la perspectiva del Dr. Francisco Porras, “la gobernanza tiene una utilidad parcial, en proceso de desarrollo y consolidación” (2016: p.14).

Por tanto, el enfoque estructurado en este marco teórico es una aproximación conceptual que mantiene elementos seleccionados con base en el contexto de investigación y la propuesta de estudio, es por ello por lo que los supuestos retomados quedan en eso, en supuestos por analizar y explicar que, sin embargo, permiten un acercamiento y pretender contribuir al conocimiento de un tipo de gobernanza bajo el contexto específico del caso de estudio.

Bajo las pautas anteriores, resulta importante conducir el apartado hacia los elementos constantes de los cuerpos de literatura mostrados anteriormente (supuestos), con una estructura de análisis que posteriormente permitirán el punto de partida para las dimensiones y categorías de análisis que se revisarán en el capítulo dos.

Este primer apartado permitió establecer las aproximaciones recurrentes que la literatura propone al referirse a la gobernanza. En ese sentido, abrió el panorama para conocer las diferentes perspectivas que dan riqueza académica al enfoque. Es posible decir que la virtud principal de la gobernanza reside en la polisemia y en la continua construcción del conocimiento de la gobernanza.

Por lo tanto, en este apartado no fue propuesto un concepto único que limite las múltiples características y aproximaciones de la gobernanza, más bien se intentó mostrar que el debate y este es la base de su construcción, ante ello, se invita un estudio que no centre sus esfuerzos en la búsqueda de una definición, sino de los supuestos constantes que permiten reconocer una “gobernanza sin adjetivos” (Porras, 2016: 15).

Los 8 supuestos identificados en el cuadro 1. pretenden ser la construcción de un enfoque de análisis propio (que apoya objetivos del proyecto expuesto), con la recopilación de proximidades de otros autores, para lograr el acercamiento al estudio de caso que permita explicar la práctica de un tipo de gobernanza única, bajo un contexto específico.

Ante estas aproximaciones, es importante reconocer el gran bagaje literario sobre la gobernanza. De acuerdo con Rhodes (2012), el conjunto de estudios basados en las vías de tratamiento hacia la gobernanza, se organizan en las denominadas olas de la gobernanza, que se exponen en el siguiente apartado.

1.1.2 Olas de la gobernanza

La concepción de las olas de gobernanza permite reconocer la existencia y construcción de un enfoque dedicado al tratamiento de los problemas públicos y la práctica de la participación intersectorial, al conjunto de aproximaciones teóricas, metodológicas y empíricas que desde múltiples perspectivas se encuentran en un proceso de construcción constante.

Para Rhodes (2012) las olas de la gobernanza son la oportunidad de identificar los alcances del enfoque y las diferentes percepciones con las cuales los cuerpos de literatura han encaminado el estudio de la gobernanza. Con base en lo anterior, para una mejor comprensión de las olas, resulta imprescindible no retomar este proceso de manera histórico-lineal o normativo, como si alguna ola tuviera mayor valor que otra (Porrás, 2021), ya que las olas aparecen como una organización explicativa al gran bagaje literario del enfoque.

Tomando como base la polisemia y el dinamismo del concepto, vale la pena considerar la idea de Rhodes (2012) sobre las tres olas de la gobernanza, misma que permite comprender el proceso de enriquecimiento del enfoque de gobernanza. Este cambio, parte de la crítica a la nueva gestión pública, reivindicando la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, pasando por las redes de gobernanza, su ideario normativo, llegando a reconocer la importancia de las narrativas para el entendimiento de las formas y métodos de participación ciudadana en la generación del bien común (Porrás, 2020).

La primera ola de la gobernanza se concentró en comprender el término con base en las redes ciudadanas que buscan presionar al “gobierno tradicional” para hacer valer su capacidad y la oportunidad de tomar decisiones sobre los bienes públicos y las políticas que les atañen (Rhodes, 2012). Esta primera ola, puso especial énfasis en identificar a la gobernanza como una “técnica” para generar mejores “prácticas” en la forma de gobernar (Porrás, 2020), por lo que basó su perspectiva

en el ideario normativo de la gobernanza, el “deber ser” de la participación social y privada en el gobierno.

La segunda ola pugna por comprender a la gobernanza como una red de participación entre el gobierno y las organizaciones no gubernamentales que buscan constantemente fortalecer la cooperación, la corresponsabilidad y la colaboración (Rhodes, 2012). Esta ola también quiere reivindicar a las redes de gobernanza como un enfoque metodológico de alta participación entre las comunidades y sus gobiernos.

Por último, la tercera ola se forma como una crítica a las redes, misma que permea en la explicación de la organización social y participación gubernamental de los ciudadanos, “repensar las redes a partir de las concepciones y conflictos de los actores, desde sus narrativas” (Porrás, 2019: p. 89). Se centra en comprender la gobernanza partiendo de las narrativas de los actores involucrados en el proceso de participación, entendiendo también los elementos que explican su contexto y la generación de conocimiento desde las comunidades (Rhodes, 2012).

Así, la gobernanza ha mirado hacia el reconocimiento del accionar, entender y comprender de los contextos comunitarios de los actores que participan en la toma de decisiones, la gestión y la cooperación para mantener o generar bienes públicos, todo ello desde la voz misma de los actores involucrados.

Como parte de esta crítica hacia los modelos normativos tradicionales de análisis de las redes de gobernanza, en los estudios de Rhodes (2018) es posible ver una nueva propuesta donde se reivindica la agencia humana, bajo el entendido de que no es posible comprender un contexto complejo bajo supuestos sociales de hechos generales. Para este autor no basta con suponer a partir de teorías generales o “leyes sociales”, como por mucho tiempo se ha hecho, él considera que esta tercera ola debe conducir de manera crítica al conocimiento de las particularidades “bajo la mirada” de quienes viven e interpretan el contexto.

En un segundo momento, esta perspectiva de la interpretación también rechaza la tesis normativa, donde las relaciones antecedentes-consecuentes generan una explicación social y causal obligatoria. Explica: “las personas no tienen experiencias puras, siempre construyen sus identidades, intereses y creencias en parte a través de sus teorías particulares” (Rhodes, 2018: p. 24).

Por otro a lado, aislar las explicaciones de los marcos interpretativos significa dejar de lado las identidades, intereses y creencias de las personas, quienes constituyen el hecho social, además abandona el análisis y la comprensión de la intencionalidad de los actores. Ante ello, cabe mencionar lo propuesto por Bevir y Kedar:

“las características constitutivas de la vida humana la distinguen del resto de la naturaleza, las características relevantes de la acción humana son significativas e históricamente contingentes” (2008: p. 505).

Por último, la tercera ola de la gobernanza tiene nociones de intentar una especie de alianza entre los marcos explicativos y las herramientas etnográficas para explorar la formulación de las políticas públicas, de abajo hacia arriba.

Los marcos interpretativos que se vislumbran como ejes explicativos en esta ola, pretenden: 1) Repensar las redes, sus dilemas, las soluciones y narrativas de sus actores, por otro lado, 2) Centrarse en el problema de los comunes y 3) La importancia de la cogeneración de conocimiento y el impacto que este tiene en el actuar y la organización de las redes de políticas públicas (Porrás, 2021).

Desde la perspectiva de Rhodes (2012), una descripción interpretativa de la gobernanza representa una transformación en los significados de la acción, pero va más allá, se conduce hacia la explicación de los cambios en el patrón de comportamiento entre los actores de la gobernanza, centrado en la interpretación de estos actores, sus creencias y prácticas.

Los actores están cambiando al Estado, la sociedad y sus prácticas de gobernanza, con base en: a) Tradiciones, b) Creencias c) Costumbres, d) historias de vida, e)

prácticas cotidianas, modificando también los límites de Estado y la sociedad civil (Rhodes, 2012). Las fronteras cambian conforme las creencias se modifican, influyendo en las prácticas de los actores.

La tercera ola de la gobernanza es contrastante ante los estudios previos de los años 80 y 90, ya que buscó una perspectiva de agencia, donde el enfoque interpretativo impulsa las explicaciones narrativas. Es una opción e intento de comprender la red de gobernanza y la metagobernanza a través de narrativas que relacionan acciones, creencias y los deseos que las producen.

Para Rhodes (2012), las explicaciones narrativas dependen de las conexiones racionales entre las personas, ideas y eventos, mismas que permiten comprender acciones y prácticas. Así, para comprender la gobernanza cambiante y las redes sociales donde se gesta, es necesario conocer, entender y explicar las creencias y prácticas de los actores en los contextos específicos donde se desarrolla el problema, la política pública y los dilemas específicos.

En la tercera ola de la gobernanza, nace como variante de estudio el enfoque centrado en el actor y la interpretación de sus acciones, de esta manera Rhodes lo identifica como “un enfoque interpretativo que alienta a contar historias sobre cómo la gobernanza es variable” (Rhodes, 2012: p. 44).

Para el Dr. Francisco Porras (2019), esta perspectiva planteada en la tercera ola puede ser arriesgada en el sentido de poner énfasis en aproximaciones descentradas dirigidas a los actores, no es un conocimiento que nace de las personas expertas, sino del diálogo entre expertas, pero tiene la ventaja de tratar a la gobernanza como parte de un proceso de coproducción de conocimientos.

Porras (2019) concluye su perspectiva subrayando la intención de los autores de esta tercera ola por reconocer la centralidad de los procesos cotidianos en los contextos específicos. Para concluir el apartado, resulta importante para el enfoque

conceptual poner énfasis en la virtud organizativa y explicativa que permiten las olas de la gobernanza, sin embargo, es importante mencionar que ninguna ola se encuentra supeditada a otra, es una evolución o producto de ninguna.

Las olas de la gobernanza exponen un proceso no lineal de aprendizaje donde actualmente los cuerpos literarios se siguen desarrollando en la perspectiva, tanto de la primera, como la segunda o tercera ola. Las perspectivas del desarrollo conceptual que plantean las olas en el enfoque de gobernanza son una oportunidad de estudio en cualquier momento, en cualquier contexto, o desde cualquier vista (teórica, metodológica, analítica o empírica), porque las líneas de su conocimiento son aproximaciones y nociones que se encuentran abiertas para ser refutadas, debatidas, argumentadas, ampliadas o reconstruidas. La gobernanza es un cuerpo teórico en construcción, nada es indiscutible.

1.1.3 Metagobernanza

La metagobernanza aparece en el escenario como una propuesta para mejorar el proceso de gobernanza (segunda ola de la gobernanza), ya que ella permite una nueva perspectiva que pretende evitar mayores problemas al sector público (tomando en cuenta, su complejidad en intereses y participación, expuestos con anterioridad) y, ante ello, su principal característica es mejorar la capacidad de la gobernanza para contribuir a la eficiencia y eficacia de ésta (Meuleman, 2008).

La metagobernanza propone que el gobierno no sea un espectador dentro del desarrollo de las nuevas relaciones o en otras palabras, no solo un actor más de las relaciones dentro de la gobernanza, sino que actúe como un meta-facilitador de las relaciones, un coordinador que pueda evitar o disminuir los vicios expuestos en las críticas (corrupción, poca promoción de la participación, capacitación y clientelismo), de tal forma que el gobierno pueda ampliar los espacios no solo para la participación, sino para la negociación y el consenso sobre políticas, programas y las decisiones en los asuntos gubernamentales (Sorensen, 2014).

En este mismo sentido, para Eva Sorensen (2014), la eficiencia y la eficacia en la gobernanza hacen referencia a llevar a buenos términos las relaciones entre los diferentes actores, así como a regular los procesos de nueva participación, dejando en la metagobernanza y sus diferentes formas, la tarea de:

- 1) Reunir a los actores por medio de recursos relevantes a sus intereses.
- 2) Motivar a los actores para unir sus recursos en tareas específicas dentro de la gobernanza.
- 3) Comprometer a los actores en la evaluación y el ajuste de las relaciones con la intención de ampliar el sistema de gobierno.

La metagobernanza pretende establecer como estrategia democrática:

- 1) Que los actores de una problemática específica estén incluidos en las redes de relaciones pertinentes.
- 2) Que los actores que se autogobiernan de acuerdo con las normas y reglas democráticas reporten sus acciones a los políticos elegidos en su localidad.
- 3) Que los interrelacionados estén vinculados con las instituciones democráticas, mismas que puedan garantizar y proteger su participación, así como apoyar a la legitimidad institucional y social (Sorensen, 2014).

Por otro lado, para Louis Meuleman (2008), en un sistema con capacidad de metagobernanza, es preciso contar con las siguientes características:

- 1) Enseñar a los gestores a aplicar los estilos de gobernanza hacia los que no sientan una afinidad “natural”.
- 2) Estimular el desarrollo personal para que sean capaces de reflexionar sobre todos los estilos de gobernanza y tener suficiente perspectiva interna para comprender los propios intereses.
- 3) Desarrollar la gestión centrada en los requisitos del metagobernador: voluntad, discrecionalidad y capacidad.

En medio de la crítica a la gobernanza se desarrolla una propuesta sobre las deficiencias, donde el principal objetivo no es resolver todas las problemáticas de la

gobernanza, intereses y conflictos de actores, sino evitar (como sugerencia y con la participación del actor gubernamental como facilitador) generar mayores problemáticas al sector social, tomando en cuenta las complejidades con las que cuenta y de las que ha sido gestor en el desarrollo de la gobernanza.

Los ciudadanos no solo deben verse como clientes, sino como copropietarios que participan, deciden y gestionan sobre aquello que les afecte de manera contundente, ante ello, la proposición es ampliar las competencias de los ciudadanos, sus intereses e interacción con otros actores, entonces tenemos dos visiones: a) El gobierno y su capacidad para abrir canales de participación, capacitación de la intervención social, y b) La conciencia de los actores no gubernamentales sobre sus derechos y responsabilidades (Pardo, 2010).

Ante las críticas a la participación de la sociedad en procesos de organización en los asuntos públicos, Gaytán (2005) reconoce que la sociedad se siente más satisfecha de las políticas, programas y decisiones en las cuales ha sido tomada en cuenta y no solo tuvo que obedecer. En esta revisión sobre el ejercicio de participación social, Alberto Olvera (2003), explica que:

la sociedad civil no es un actor colectivo ni homogéneo... es un conjunto de actores, es heterogéneo en intereses, con frecuencia opuestos entre sí, que actúan en diferentes espacios públicos, que por regla tienen sus propios canales de articulación con los sistemas político y económico (Olvera, 2003: p. 28).

La sociedad está entrelazada por múltiples conflictos, donde los intereses se encuentran en constante negociación, por ello, no es un territorio pacífico y por el contrario es más conflictivo aún (Olvera, 2003).

Las nuevas relaciones de los actores gubernamentales y no gubernamentales, que dejó en entredicho la participación social y el sector privado, a causa de una deficiente coordinación, corrupción y falta de rendición de cuentas, mantienen una esperanza ante la intervención de meta gobernadores o facilitadores, que pretenden

coordinar las relaciones para la solución de conflictos, generación o conservación de bienes públicos.

Este apartado mostró el debate sobre el nivel de intervención del gobierno en los asuntos comunitarios, públicos, o bien, si a la luz de la gobernanza es pertinente ver al gobierno solo como un espectador que se relaciona y apoya, o en la idea de la metagobernanza, como un facilitador, coordinador de estas relaciones y vigilante de la efectividad, corrupción, transparencia y consensos en la red.

Más allá de los supuestos de la metagobernanza, resulta interesante garantizar la participación de todos los actores, porque en este nivel de activismo social, la gobernanza pretende ser un acercamiento a los objetivos comunes y ello puede impactar en consideración del involucramiento de actores.

Así, la metagobernanza es un puente correcto para reafirmar que un problema complejo, en esencia, puede ser la oportunidad para la práctica de gobernanza. La cooperación y participación podrá tener meta-facilitadores o no, lo cierto es que la gobernanza seguirá siendo una pauta de colaboración intersectorial en la solución de problemáticas, tal es el caso de la gobernanza hídrica, donde se tiene la expectativa sobre qué soluciones se lograrán a medida que los actores sociales, gubernamentales y privados se involucren.

1.2 Gobernanza hídrica

El presente apartado, tiene como objetivo exponer las aproximaciones de comprensión que la gobernanza hídrica permite, en virtud del objetivo que la investigación tiene al abordar los contextos hídricos locales. Con base en este propósito, la gobernanza hídrica es una oportunidad de cercanía a las problemáticas del agua.

La gobernanza hídrica se refiere a los marcos políticos, institucionales y sociales que determinan cómo se toman decisiones sobre el agua, quiénes participan y cómo se gestionan los recursos hídricos de manera sostenible. No se limita únicamente a

la gestión técnica del agua, sino que incorpora aspectos de participación ciudadana, coordinación interinstitucional, transparencia y rendición de cuentas. Su objetivo principal es garantizar el acceso equitativo al agua, mejorar la eficiencia en su uso y promover su protección a largo plazo. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), una buena gobernanza hídrica es fundamental para enfrentar los desafíos de la escasez, la contaminación y los conflictos por el agua (OCDE, 2017).

En este sentido, es apremiante para la investigación, aclarar que las premisas conceptuales sobre la gobernanza hídrica planteadas en este apartado son supuestos que delimitan la existencia de una Gobernanza en los Recursos Hídricos (GRH), sin embargo, este conjunto de características no representa la esencia única de la gobernanza hídrica, más bien plasma una versión normativa aceptada por los organismos internacionales, como la Organización Nacional de las Naciones Unidas (ONU), lo cual no implica que estas presunciones se cumplan en todos los contextos reales. Por ello, este apartado será un referente de esta visión normativa, una perspectiva que en general el proyecto de investigación coloca en el centro de la crítica.

La gobernanza hídrica conduce a confirmar el segundo informe sobre la situación de los recursos hídricos (ONU, 2015), donde se señala que la crisis de agua no solo tiene que ver con la disminución de la cantidad, sino también con la “crisis de gestión”.

En este sentido, la gobernanza hídrica, como enfoque, considera la importancia de la participación ciudadana para la mejora de las decisiones en la administración del recurso hídrico (Flores, Bernal y González, 2019), desde este tipo de gobernanza se piensa que es posible solucionar los conflictos y las problemáticas del agua potable en medida que se fortalezca la participación de los actores sociales y privados involucrados en diferentes niveles (comunitario-local, subnacional, nacional e internacional) (Mussetta, 2009).

Desde el II Foro Internacional del Agua en la Haya, Holanda (2000), la declaración puntual fue “buscar que se gobernara sabiamente el agua para asegurar una

governabilidad eficiente, de manera que la participación del público y los intereses de todos los colaboradores sean incluidos en el manejo de los recursos hídricos”, de tal manera que la “buena gobernanza” adquirió mayor importancia en la idea de propiciar mayor participación pública a todos los sectores, en todos los niveles.

Por otra parte, la gobernanza hídrica también busca la interacción de los sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos que entran en juego para regular y permitir una mejor generación, desarrollo y mantenimiento de los recursos hídricos (UNDP, 2000), así, la gobernanza hídrica existe en medida que las organizaciones civiles, gubernamentales y privadas participan de consensos de responsabilidades transparentes.

Para Peter Rogers y Solanes, Jouravlev (2001) el ideal de la gobernanza debe contener los siguientes principios: la existencia de un marco institucional claro, la participación de todos los actores, la consideración de los intereses comunes y particulares de cada sector, el acceso a la justicia efectiva, la transparencia, la rendición de cuentas y la incorporación de los grupos vulnerables.

Desde una visión normativa, para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2017), la gobernanza hídrica tiene el objetivo de establecer políticas públicas claras en las cuales se respeten estas características:

- 1) Marco jurídico adecuado, que permita comprender los derechos y libertades de los actores.
- 2) Sistemas de participación social adecuadas, que apoyen la inclusión de todos los actores en el proceso de gestión.
- 3) Coordinación entre actores, misma que permita distribuir la responsabilidad entre los diferentes niveles de actores.
- 4) Visiones e intereses comunes que prevalezcan en conjunto con los objetivos del marco político y administrativo de la gestión de los recursos hídricos.

Sin embargo, para Roberto Olivares, presidente de la Red Latinoamericana de los Organismos de Cuenca (2018), la realidad práctica de la gobernanza dista mucho de esta idea, debido a una serie de problemáticas, como las siguientes: a) El agua

no es prioridad para los gobiernos locales, mismos que no tienen la intención de organizar un plan integral de participación. b) Los niveles supranacionales e internacionales concentran los proyectos de soluciones, c) No se reconoce la acumulación de experiencia y generación de conocimiento desde la proximidad de los contextos locales, d) No se comprenden los contextos frágiles al consenso y vulnerables antes los complejos intereses de todos los actores, e) La gobernanza hídrica se encuentra plagada de omisiones e improvisaciones por parte de las autoridades, lo cual conlleva a vínculos informales o ilegales, esta última idea también la confirma Ballester y Calle (2015).

Por otro lado, la OCDE (2017), González (2015) y Mussetta (2009) en sus respectivos estudios demuestran que la problemática del agua guarda otras realidades que en múltiples ocasiones no encuentran cabida en el modelo de colaboración que plantea la gobernanza hídrica, pero que forman parte de la intención por forjar decisiones consensadas en el marco de una participación ciudadana activa.

Estas incompatibilidades entre la teoría de la gobernanza hídrica y los contextos sociales reales son:

- 1) Participación efectiva en las decisiones.
- 2) Reconocimiento de los contextos socioculturales.
- 3) Actores sociales que deciden bajo reglas informales o al margen de la ley.
- 4) Políticas territoriales dejan de lado al eje rector de la problemática hídrica.
- 5) Complejos contextos inadaptables a los principios de gobernanza hídrica.
- 6) La imposición de una visión unilateral del gobierno.
- 7) Conflictos más profundos sobre la apropiación, derechos y reparto de los recursos hídricos.

De tal manera, la gobernanza hídrica plantea un enfoque de contraste con la realidad contextual que vive la gestión local, lo cual permite a esta investigación comparar las formas y condiciones bajo las cuales se están tomando las decisiones sobre el agua potable, sin embargo, hay una perspectiva que contribuye al marco teórico sobre la participación, por un lado, la idea de que la gobernanza participa a

través de redes y, por otro, las redes de política pública que genera y contribuye a la conservación de bienes públicos como el agua potable.

El apartado desarrolló el proceso de participación en la gobernanza hídrica a través de redes, mismo que sirve de justificación y contribución a la gobernanza genérica, que mantiene un supuesto de participación colectiva con vínculos estables y relaciones duraderas. Sin embargo, es una visión normativa, una perspectiva de referencia y cercanía al estudio de los recursos hídricos, que plantea procesos, características y premisas en apariencia terminantes, pero que en contextos de aplicación real no siempre son viables o factibles.

Por lo tanto, si bien la gobernanza hídrica reivindica la cooperación y participación colectiva en torno al agua (como bien público) haciendo referencia a la toma de decisiones certeras, de interés común para la solución de problemáticas hídricas, este tipo de gobernanza ha dejado de lado la percepción de los contextos y sus problemas complejos, así como la agencia, influencia y marcos de interpretación de todos sus actores en las decisiones de la red. Este es un tema pendiente que será abordado en el segundo capítulo sobre el marco referencial y estado del arte.

Esta aproximación sobre los propósitos e implicaciones del proceso de participación en redes de gobernanza y redes de política pública, también se verá en el siguiente apartado, ya que forma parte de un enfoque complementario que permite conducir el marco teórico hacia las narrativas y el enfoque descentrado, donde los actores representan la base de los marcos interpretativos, permitiendo así, una mejor aproximación a los contextos complejos de la toma de decisiones.

1.3 Redes de gobernanza y redes de política pública

El presente apartado tiene la intención de presentar una conceptualización breve sobre las redes de gobernanza y las redes de política pública; en un primer momento se puede ver descritas las características y aspectos que definen las redes de gobernanza, posteriormente las redes de política pública y, por último, se puede observar la comparación entre ambas.

El estudio de las redes de gobernanza es un campo novedoso que se fundamenta en el descubrimiento de formas no jerárquicas de gobierno, basadas en la negociación de actores públicos, semipúblicos y privados (Sorensen y Torfing, 2007). El papel de las redes horizontales de intereses organizados en la producción de políticas públicas y la gobernanza se logró posicionar en la agenda de investigación a principios de los años 90, con los estudios de Marin y Mayntz (1991) y Kooiman (1993), seguidos por Scharpf (1994), March y Olsen (1995) y Rhodes (1997). Y recientemente los de Hajer y Wagenaar (2003). Estos estudios han logrado posicionar a las redes de gobernanza como una importante área en el estudio de la administración pública.

El argumento principal de la investigación de redes de gobernanza es que la política pública es resultado de procesos de gobierno que ya no son controlados por el gobierno, pero sujeto a negociaciones entre un amplio rango de actores públicos, semipúblicos y privados, cuyas interacciones dan como resultado un patrón estable en la hechura de políticas públicas, donde estas constituyen una forma específica de regulación o modo de coordinación. “Esto es el pluricéntrico modo de coordinación que en la literatura es apodado redes de gobernanza” (Sorensen y Torfing, 2007: p. 32).

Los teóricos y los responsables de las tomas de decisiones centrales tienden cada vez más a considerar las redes de gobernanza como un mecanismo efectivo y legítimo de gobernanza. Así, gobernanza por redes de política se entiende como el conjunto de relaciones interdependientes, formales e informales entre los agentes gubernamentales y otros en torno a intereses compartidos en la formulación de políticas públicas y su ejecución (Rhodes, 2007).

La interdependencia de las relaciones es debido a los recursos que cada actor posee y que los otros necesitan para alcanzar los resultados de la política, de acuerdo con sus intereses y objetivos. Las redes de política son autogobernadas y guardan una autonomía relativa respecto al Estado, las relaciones están basadas en la confianza y la diplomacia (Rhodes, 1997).

El principio de colaboración se hace presente cuando los actores que conforman una red de política con propósitos de gobernanza intentan conseguir sus objetivos cediendo una parte de lo que sería su ganancia máxima y su autonomía, a cambio del intercambio de recursos con otros, quienes tampoco conseguirían la maximización de los beneficios. Las redes son autorreguladas, se rigen por la confianza y por las reglas no escritas establecidas para las relaciones entre los actores (Scharpf, 1993 y Kooiman, 1993).

Por lo tanto, las características de la gobernanza están delimitadas por los propósitos y el marco de acciones e interrelaciones formales e informales entre los actores. Las redes de gobernanza mantienen en su interior intereses de diferentes índoles, temáticas y sectores; pueden ser electorales, sociales, económicas o simplemente de intercambio de recursos, sin plantear necesariamente la construcción de un objetivo público en común, entre sus actores.

El estudio de las redes de gobernanza se aglutina en dos principales series de debates (Zurbruggen, 2021), la primera generación se basa en el debate central entre el manejo del gobierno tradicional y nuevas formas gestionar los problemas sociales (Borzel, 1997 en Zurbruggen (2021), en el que señala que las redes de gobernanza se vuelven más factibles, ya que proporcionan eficiencia en la coordinación de intereses y acciones de actores públicos y privados (Kenis y Schneider, 1991; Kooiman, 1993).

En esta primera perspectiva las redes se vuelven “la mejor forma” de solucionar problemas públicos, ya que permiten coordinar actores, estrategias, intereses, recursos y proyectos con diferentes objetivos y preferencias sobre una gestión particular (Zurbruggen, 2021). Estas redes se caracterizan por la interdependencia, confianza y empatía, y se distinguen como un tercer estilo de gobierno (Meuleman, 2009).

La segunda perspectiva se enfoca a la mejora de las redes de gobernanza, a través de la metagobernanza (Zurbruggen, 2021), intentando resolver el problema de la coherencia, dirección y coordinación dentro de estas, así como el intento de democratizar la toma de decisiones (Sorensen y Torfing, 2007).

Por otro lado, las redes de política pública son la manifestación de cambios en la organización social, la estructura de las relaciones entre el gobierno y los actores no gubernamentales; estos cambios son producto de las crisis del sistema político, económico y las reestructuraciones sociales, tal como lo confirma Stoker (1998), esta concepción de la organización supone mejores resultados en los procesos de políticas públicas, debido a que la participación de actores fuera del gobierno representa un involucramiento más directo en la exigencia de demandas y en la solución de problemáticas.

En el análisis de Pressman y Wildavsky (1998), en primer lugar, las razones de la formación de redes tienen relación con la legitimación gubernamental, a través de la participación de otros actores y, en segundo lugar, con la incapacidad del gobierno para atender las demandas sociales, cada vez más complejas.

Las redes nacen en comunidades de políticas públicas, este es un concepto que reitera la importancia que ha tenido la hechura de políticas públicas en comunidades cerradas de actores (Klijn, 1998), lo cual apoya el estudio que se pretende.

Para Rhodes estas comunidades son:

Redes caracterizadas por la estabilidad de relaciones, la continuidad de una membresía altamente restrictiva, una interdependencia vertical basada en la responsabilidad compartida de la tramitación de servicios y aislamiento de otras redes e invariablemente el público general (incluyendo al parlamento). Tienen un alto grado de interdependencia vertical y articulación horizontal limitada. Están altamente integradas. (Rhodes, 1988: p. 78)

Rhodes (1997) complementa esta versión cuando nos dice que las redes de política asociadas con relaciones interdependientes, formales e informales entre los agentes gubernamentales y otros, en torno a intereses compartidos en la formulación de políticas públicas y su ejecución.

1.3.1 Redes de gobernanza vs. redes de política pública

Una vez definidas las redes de gobernanza y las redes de política pública, resulta interesante destacar sus características en virtud de las aportaciones al estudio de redes. Es importante mencionar que, si bien las redes de gobernanza engloban en

su enfoque diferente temáticas, sectores e intereses de los actores, las redes de políticas públicas permiten centrar el estudio de problemáticas enfocadas a bienes públicos, como lo son servicios públicos, bienes comunitarios, programas, proyectos y actividades, o procesos donde intervienen intereses comunes, compartidos por una sociedad en un contexto específico.

En este sentido, para Cristina Zurbriggen (2021), las redes de gobernanza pueden complementarse con las redes de política pública. Porque las redes de gobernanza, desde la primera y segunda generación de debates, se presentan con una visión normativa que aparentemente formulan un modelo de “la mejor manera de conducir los asuntos públicos” (Zurbriggen, 2021: p. 30)

Como se mencionó, su complemento se encuentra en las redes de política pública, ya que estas permiten un enfoque analítico (Marsh y Rhodes, 1992), mismo que profundiza sobre las relaciones de poder y control entre los actores más importantes dentro de una red (Rhodes, 2012). Además, comprueban que las redes presentan características más reales del contexto en el que se encuentran, por ejemplo, llegan a ser cerradas, no democráticas y resistentes al cambio.

Otra importante diferencia entre las redes de gobernanza y las redes de política pública es que las primeras, en ocasiones no tocan a fondo las problemáticas de los contextos Rhodes (2012), en cambio, el interés que guardan las redes de política pública por generar o mantener bienes públicos-comunes, muestra un acercamiento analítico a las relaciones, mostrando la complejidad del contexto y cómo este influye en el proceder de los actores (Coleman y Perl, 1999).

Para Rhodes (1997), las redes de política pública representan una serie de vínculos institucionales, formales e informales, entre gobierno y otros actores, estructurados alrededor de intereses compartidos en la hechura e implementación de políticas públicas. Las redes en Marsh y Rhodes (1992) se pueden analizar desde diferentes dimensiones, como:

- 1) Interdependencia.
- 2) Intercambio de recursos y distribución de estos dentro de la red.

- 3) Reglas formales e informales que les permite regular sus relaciones.
- 4) Participación de actores en la toma de decisiones.
- 5) Frecuencia de interacciones entre actores.
- 6) Número de participantes.
- 7) Tipo de interés.
- 8) Continuidad.
- 9) Consenso.
- 10) Poder.

Este enfoque teórico planteado por Rhodes y Marsh (1992) permite analizar las organizaciones comunitarias de gestión, ya que estas también funcionan como redes que buscan generar políticas en el manejo del bien comunitario.

1.4 Redes de política pública

El enfoque de redes de políticas públicas es para Klijn (1998), un esfuerzo por contextualizar el proceso de las políticas, tomando en cuenta, la interacción de actores, políticos, sociales (gubernamentales y no gubernamentales en Rhodes, 1988), con intereses, metas y estrategias distintas que mantienen una interdependencia y estabilidad en el tiempo.

En el análisis del enfoque y desde la perspectiva de Cruz-Rubio (2010), se comparte la visión de Klijn (1998), sobre la existencia de tres características fundamentales en el enfoque, que son: 1) Las redes existen debido a las interdependencias entre actores, 2) Las redes constan de una diversidad de actores, cada uno de los cuales tiene sus propias metas y 3) Las redes son relaciones de naturaleza más o menos duradera entre actores.

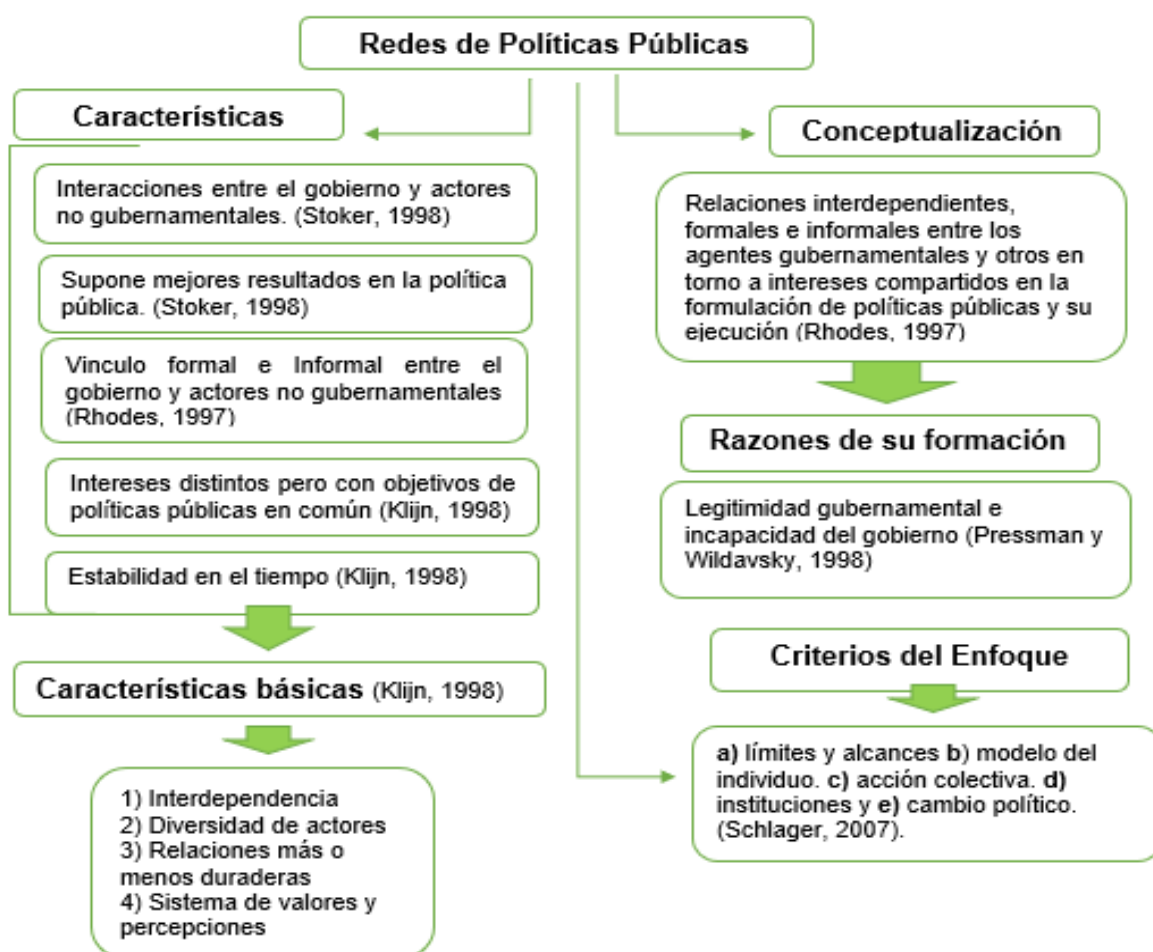
La primera característica tiene relación con el vínculo existente entre actores, en virtud de los recursos que mantienen y necesitan; la segunda se refiere a ver en la interacción de los actores un juego estratégico (Cruz-Rubio, 2010), donde se perciben las diferentes metas e intereses (compartidos e individuales), y la última característica fundamental percibe el grado de estabilidad e integración que tienen

las redes de políticas públicas en el tiempo, lo cual también implica condiciones en la ejecución de sus actividades, servicios y gestiones.

En la perspectiva analítica de Schlager (2007), el enfoque de redes de políticas públicas tiene diferentes criterios a analizar como parte de sus características, entre estos: a) Los límites y alcances en la investigación, b) El modelo de concepción del individuo, c) La acción colectiva, d) instituciones y e) Postura al cambio político.

Con base en las características y las tesis principales del enfoque, se plantea la siguiente figura explicativa (ver figura 1), a partir del enfoque de redes de política pública, para finalizar este apartado, lo cual sirve para sintetizar, ordenar y concretar la información del marco explicativo.

Figura 1. Redes de Política Pública



Fuente: Elaboración propia con base en los principales autores del enfoque de redes

Partiendo de estos criterios, se pueden establecer la delimitación del enfoque, que es el énfasis en la configuración e interacción de actores dentro de una red de políticas; además, presta atención a los arreglos institucionales, porque con base en estas interacciones se da el cambio político. (Schlager, 2007)

Para Schlager (2007), el modelo de individuo que plantea el enfoque de redes de políticas es un actor de racionalidad limitada, que mantiene normas de comportamiento, posee información incompleta y con preferencias poco estructuradas. En la acción colectiva se centra en la distribución del poder entre los actores y con base en las instituciones, las estructuras de gobierno mantienen un papel muy importante e influyen en las redes.

Para Schlager (2007), se rescata una postura menos normativa, postulando las limitantes de los actores que constituyen la red, Porras (2016) por su parte, aporta una visión de análisis que pretende describir a las deficiencias de las redes, tomando como base los problemas fundamentales de la gobernanza.

Francisco Porras (2016) muestra una clara crítica a la idea normativa e idealista de la gobernanza, como la cooperación. La cooperación no siempre es efectiva, los actores no cooperan en igualdad de condiciones, ni con la misma cantidad de recursos, por ello, para que la cooperación tenga el efecto deseado en la política pública, es necesario reconocer que los gobiernos dependen de los recursos, poder, legitimidad y los intereses de otros actores sociales y privados. Pero que no todos comparten las mismas estrategias ni posibilidades de cooperar.

Si bien en estas redes depende mutuamente de los recursos para su funcionamiento, por lo cual se fomenta su participación entre los actores, este proceso también genera competencia entre ellos, ya que cada uno busca obtener la mayor cantidad de influencia en la toma de decisiones públicas (Rhodes, 1997: p. 9-10).

Entonces, aunque la característica de autoorganización sugiere que las redes se forman de manera autónoma, Porras (2016) señala que a veces están controladas por intereses externos, impulsados por actores no gubernamentales que hoy influyen de manera efectiva en los asuntos públicos.

Otra característica que resulta frágil desde una postura normativa es la interdependencia entre los actores. Esta no se mantiene constante, ya que, aunque al inicio las redes pueden compartir intereses comunes y mostrar una fuerte dependencia, con el tiempo los objetivos se diluyen frente a nuevas prioridades y recursos, debilitando la interdependencia hasta llegar, en ocasiones, a su ruptura.

Además, la interdependencia de recursos entre actores gubernamentales y no gubernamentales, en pocas ocasiones, genera como primer efecto una responsabilidad con los objetivos, resultados transparentes, consecuencias legales de decisiones y si los individuos fallan no siempre son llamados a rendir cuentas para ser sancionados de manera proporcional (Porrás, 2016: 69).

Por otro lado, la confianza que normativamente debería formarse dentro de las redes, para que estas trabajen en pro de sus objetivos, generando mejoras contextuales y políticas públicas efectivas, resultan no existir del todo, porque para los ciudadanos la gobernanza es sinónimo de negociaciones complejas, tensiones, luchas de poder, desconfianza y la presencia central del gobierno que sigue siendo el actor determinante de las decisiones (Paz, 2008 citado en Porrás, 2016).

Una característica constante en la conceptualización de las redes son las relaciones de los actores, las cuales han sido definidas con la necesidad de estabilidad y constancia, lo cual nos dice Zubbrigen (2021) y la reafirma Porrás (2019), no siempre es factible, debido a que los actores no participan de la red en la misma intensidad, hay actores que toman mayor iniciativa, de tal manera que las relaciones no son siempre en la misma correspondencia y estabilidad.

Por otro lado, los actores no siempre obtienen lo que dan ni reciben las respuestas esperadas de la red, lo que genera desconfianza e inestabilidad. Además, las redes enfrentan múltiples problemas de manera simultánea, lo que agrava la inestabilidad en sus relaciones.

Esta perspectiva crítica pretende dar un salto en la concepción de la gobernanza y los estudios de caso en las políticas públicas, siendo un intento por reconocer el proceso de agencia y su impacto en los procesos de toma de decisiones. Como lo expone Rhodes (2018), la búsqueda de leyes en ciencias sociales deja de lado las

narrativas, mismas que se relacionan con la cogeneración de conocimiento que ya confirmaba Rhodes (2012) en su exposición sobre las tres olas de la gobernanza.

En el siguiente apartado se retoma el precepto sobre el reto de la deficiencia en información contextual y sobre los actores que toman decisiones, esta falta de información, es uno de los elementos que bloquea el accionar de las redes en la solución de problemas, debido también a la falta de entendimiento de los marcos interpretativos y narrativos, sobre los cuales los actores definen creencias, deseos y acciones que impactan en el contexto.

1.4.1 Narrativas y marcos interpretativos

Las redes de políticas públicas en Coleman y Perl (1999), aportan un nuevo elemento de análisis: el contexto. El contexto puede ser una fuente de cambio en el sistema de creencias, conocimiento y acciones de los actores (Zurbriggen, 2021). En otras palabras, los actores dentro de la red enfrentan posibilidades y restricciones en el marco de la esfera política, social y económica que les muestra el contexto y al mismo tiempo son agentes de cambio.

Por su parte, Marsh y Smith (2000) aportan al estudio de redes el modelo dialéctico, mismo que reivindica la agencia individual y el contexto. Este modelo abarca cuatro elementos (Zurbriggen, 2021): la estructura de la red, agentes que operan en ella; la interacción entre la red, y el contexto en el que esta opera (Marsh y Smith, 2000).

Dentro del marco teórico es interesante mencionar que al igual que Rhodes (2012) reconoce la importancia de las narrativas para explicar los problemas, creencias y soluciones en la gobernanza, Marsh y Toke (2003) y Kisby (2007) plantean que las redes de política pública mantienen bloqueos en posibles soluciones, quizá, debido a la falta de entendimiento de los marcos interpretativos y narrativos, sobre los cuales sus actores definen los problemas, toman decisiones y mantienen una idea sobre otros actores en la red (Zurbriggen, 2021; Browne *et al.* 2017).

Con la idea de encontrar un elemento de análisis sistemático que permita revisar los contextos complejos desde la perspectiva de los actores, las agencias y sus interpretaciones, se pretende considerar que los sujetos, en contextos específicos,

ven limitadas sus libertades y su capacidad de decisión, ya que los marcos de interpretación los condicionan e influyen de manera determinante en los procesos históricos y políticos (Marsh y Smith, 2000).

Para los marcos interpretativos, los elementos y las bases estructurales de su explicación contextual se encuentran en la estructura, la red, sus interacciones y los actores. Además, los contextos deberán considerar tradiciones, aprendizajes y procesos político-sociales, así como la idiosincrasia de los líderes que toman decisiones (Rhodes, 2007).

Las expresiones, en dimensión política, social y económica de los actores, son importantes para comprender las acciones, intereses y objetivos que conducen la generación de una política pública (Schaap y Van Twist, 1997), de igual forma que las precepciones, los conflictos y las crisis que envuelven en alguna medida la inclusión o exclusión de actores mismos que intervienen dentro y fueran del proceso de construcción en la política.

Así, los marcos interpretativos buscan “explicar una realidad compleja [...] para proporcionar guías para saber, analizar, persuadir y actuar” (Schön y Rein, 1994: p. 146, citados en Zubriggen, 2021). Sin ellas, comprender las políticas se vuelve un tema limitado al vano proceso normativo, mismo que Rhodes critica. De este modo, se pretende dejar a un lado los procesos de explicación normativa, donde las interacciones, las tomas de decisión, necesidades, procesos político-administrativos e institucionales aparentemente se explican por causalidad directa (Zubbriggen, 2021), es decir, en una dependencia única de los elementos básicos conceptuales y la problemática por comprender.

Una contraposición constante entre los marcos interpretativos y los marcos normativos de explicación causal, dentro de las redes de política pública, es la concepción de participación, como también lo argumenta Porras (2016), los actores públicos, sociales y privados presentan un intercambio de recursos en desigualdad, no siempre bajo condiciones de horizontalidad o asimetría en la participación.

En este mismo sentido, Rhodes (2018) comparte una postura similar, postulando que el enfoque de marcos de interpretación se dirige a los significados, creencias y discursos en sentido opuesto a leyes y reglas, correlaciones entre categorías sociales o modelos deductivos.

Rhodes expone el siguiente ejemplo, con la idea de subrayar las virtudes y el interés del enfoque:

Cuando otros politólogos estudian el comportamiento electoral utilizando encuestas o modelos de actitud de la acción racional, separan las creencias de las acciones para encontrar una correlación o vínculo deductivo entre los dos. Por el contrario, un enfoque interpretativo sugiere que tales encuestas y modelos no pueden decirnos por qué, digamos, levantar la mano debería equivaler a votar, o por qué habría alboroto si alguien obligó a otra persona a levantar la mano en contra de su voluntad (Rhodes, 2018: p.18).

Lo que Rhodes muestra es que no solo basta con correlacionar una acción con una explicación directa, como si la causa de esta acción se encontrara aislada o fuera, independiente a cualquier otro factor de agencia, inherente al actor, como son sus creencias y el conjunto de relaciones que mantiene con otros actores o en un sentido más complejo aún de impacto, que tiene el contexto en su accionar. Pero Rhodes (2018) es más contundente, argumentando que las acciones tienen una explicación con base en la interpretación de la red de creencias:

No podemos explicar los fenómenos sociales si ignoramos su flujo inherente y sus vínculos concretos con contextos específicos... las explicaciones funcionan no refiriéndose a correlaciones cosificadas, mecanismos o modelos, sino describiendo y localizando patrones contingentes de acciones significativas en sus tradiciones específicas (Rhodes, 2018: p. 19).

Las acciones, creencias, relaciones y procesos son “casuales” porque la elección es abierta e indeterminada. Pero el enfoque interpretativo explora las formas mediante las cuales, las prácticas se crean, sostienen y transforman a través de la interacción y respuesta de las creencias incrustadas en la actividad humana (Bevir y Rhodes, 2015).

El siguiente cuadro muestra los elementos básicos de este enfoque:

Cuadro 2. Enfoque interpretativo, elementos.

Concepto	Definición
Creencias	Las creencias son la unidad básica de análisis, en cuanto son las interpretaciones de los individuos de su mundo y su entorno.
Prácticas	Conjuntos de acciones que a menudo exhiben patrones estables a lo largo del tiempo. Son las formas en que las creencias y tradiciones se manifiestan en la vida cotidiana.
Tradiciones	Las tradiciones son redes de creencias y forman el trasfondo de las ideas en qué agentes se encuentran. Los agentes adoptarán creencias de las tradiciones como punto de partida, pero puede modificarlos.
Agentes	Los individuos están situados en redes más amplias de creencias o tradiciones, que dan forma en gran medida a sus creencias. Sin embargo, mantienen una capacidad de agencia, en ese responden a tradiciones y dilemas de formas novedosas.
Dilemas	Un dilema es una idea que está en contradicción con otras creencias, por lo tanto, planteando un problema. Los dilemas se resuelven acomodando el nuevo creer en la red actual de creencias o reemplazar viejas creencias con nuevas.
Narrativas	Las narraciones son una forma de explicación que funciona relacionando acciones con creencias y deseos individuales que las producen.

Fuente: Elaboración propia con base en Teoría interpretativa, Rhodes (2018: p. 20).

Ante las oportunidades y los procesos que muestran los marcos interpretativos, los actores se han convertido en la base del enfoque. En ese mismo sentido, el análisis descentrado complementa metodológicamente los objetivos planteados en el enfoque interpretativo, así, este análisis también rescata la técnica de narrativa de políticas.

Ahora bien, la descripción de narrativas supone un trabajo sistematizado que promueva una objetividad en el procesamiento de la información, esto es posible mientras las narrativas mantengan como base la evidencia (Rhodes y Tiernan, 2014). El análisis centra sus métodos y trabajo de campo en la atención a creencias y prácticas de los actores, esto significa tratar los datos como evidencia de los significados o creencias incrustadas en las acciones.

Para Wood, la base del análisis descentrado es el objetivo de recuperar el sentido de las acciones, mediante la inmersión profunda. Esta es una “investigación basada en interacción personal con sujetos en su propio entorno, no en el laboratorio, la biblioteca o la oficina” (2007: p. 123).

Esta propuesta impulsa al investigador a adentrarse en la vida de los actores y sus relaciones en redes dentro de contextos locales complejos, mediante una metodología etnográfica que combina el movimiento entre sitios y la observación participante. El análisis descendido, apoyado en narrativas y marcos interpretativos, facilita la comprensión de estos entornos.

Este análisis descentrado se define con base en las siguientes proposiciones referidas en el cuadro tres, mismas que reflejan las características esenciales, utilidad e interés que perfila su aplicabilidad.

Cuadro 3. Análisis descentrado

1. Representa un cambio de instituciones a significados en acción.
2. Las instituciones, ya sea una red de políticas o una oficina del primer ministro o una política no tienen rasgos esencialistas, solo semejanzas de familia que se construyen, se disputan y contienen.
3. El análisis descentrado explica los patrones cambiantes de las políticas y la formulación de políticas centrándose en las propias interpretaciones de los actores de sus creencias y prácticas, no causas externas.
4. Las prácticas cotidianas surgen de agentes, cuyas creencias y acciones están informadas por tradiciones.

5. Explora las diversas formas en que los agentes situados están cambiando políticas al rehacer las prácticas a medida que sus creencias cambian en respuesta a los dilemas.
6. Revela la contingencia y la impugnabilidad de las narrativas políticas. Destaca tanto la importancia del conocimiento local y la diversidad de la formulación de políticas y su ejercicio.
7. Aporta conocimientos instrumentales expresados en relatos.

Fuente: Análisis descentrado, Rhodes (2018: p. 21).

Por último, cabe resaltar que este análisis, permite la construcción de investigaciones, partiendo de diversas herramientas y métodos que pretenden desarrollar técnicas etnográficas, como las entrevistas estructuras, semiestructuradas o abiertas, dependiendo de la posibilidad que tiene el investigador para acercarse a los informantes.

Este apartado abrió un espacio de explicación y análisis de los marcos interpretativos, considerando las oportunidades y los beneficios explicativos que el acercamiento a los agentes puede generar en la sociedad y el contexto local al cual pertenecen. Sin embargo, la metodología completa se revisa en el segundo capítulo, donde se profundiza sobre el proceso, método, técnicas y herramientas.

1.5 Esquema teórico general: De los supuestos conceptuales a las implicaciones analíticas de la gobernanza y redes de política pública

Este último apartado del capítulo tiene el objetivo de resumir integralmente los acercamientos conceptuales presentados anteriormente, exponiendo el proceso y la estructura del marco teórico general, a través de un breve esquema ilustrado en la figura dos, que además pretende mostrar los vínculos de cada apartado revisado, manteniendo como base dos enfoques intrínsecamente relacionados: la gobernanza y las redes de política pública.

En esencia, el esquema se organiza en torno a dos premisas:

La primera se centra en las relaciones de interdependencia (redes), acompañadas del enfoque conceptual de Marsh y Rhodes (1992) y Smith (2000) sobre las redes

que conjuntan actores formales e informales, recursos, intereses y visiones en la formulación de políticas públicas, sumando al enfoque descentrado de Rhodes (2007) sobre la dimensión interpretativa con base en la historia, tradiciones, deseos y creencias que influyen en los actores.

Esta primera premisa enmarca las aproximaciones a las redes de gobernanza como formas no jerárquicas de organización (Sorensen y Torfing, 2007), donde la base se fundamenta de las negociaciones y consensos de actores gubernamentales y no gubernamentales, formando redes horizontales como ya lo planteaban Marin y Mayntz (1991) y Kooiman (1993).

El fundamento integral de estas negociaciones entre actores es mantener una coordinación en torno a intereses compartidos de diferente índole, como político, social, electoral, económico, etcétera (Rhodes, 1997). Por otro lado, las redes son autorreguladas, se rigen por la confianza y por reglas no escritas establecidas para las relaciones entre los actores (Scharpf, 1993 y Kooiman, 1993).

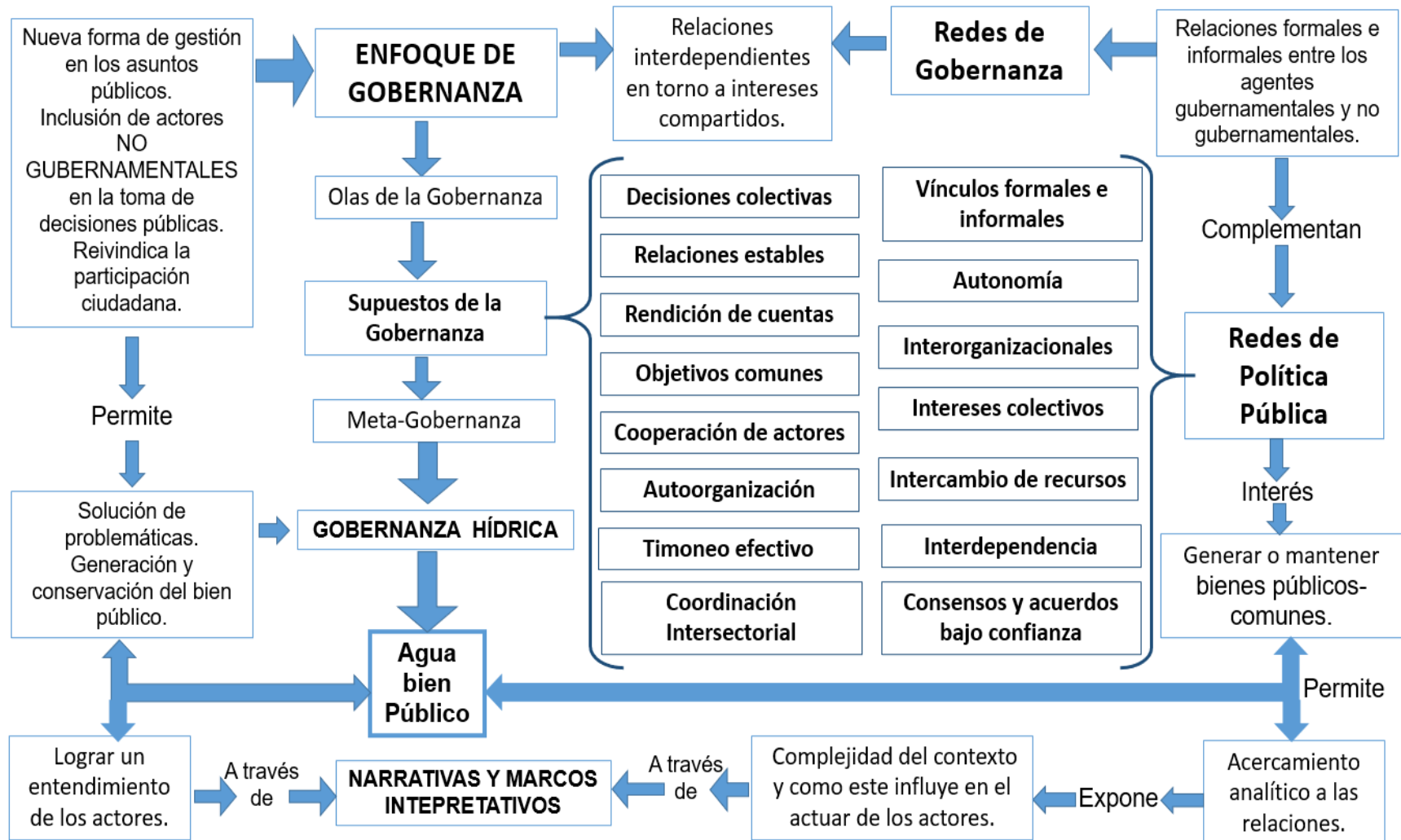
En esta misma trayectoria se complementan las redes de política pública, vistas con el interés de generar, mantener o conservar los bienes comunes y bienes públicos (Zurbriggen, 2021). Las redes de política pública son las manifestaciones de cambios en la organización social, la estructura de las relaciones entre el gobierno y los actores no gubernamentales (Stoker, 1998), esta concepción de la organización supone mejores resultados en los procesos de políticas públicas, debido a que la participación de actores fuera del gobierno representa un involucramiento más directo en la exigencia de demandas y la solución de problemáticas (Pressman y Wildavsky, 1998).

La segunda premisa hace referencia a un entorno de intereses compartidos donde los actores gubernamentales y no gubernamentales toman decisiones, es decir, a la gobernanza, misma que permea en los diferentes debates con una polisemia en construcción (Porrás, 2019).

Como es posible ver, en este capítulo se expusieron aproximaciones, es así, porque cualquier intento de definición serán hipótesis o nociones de un concepto que engloba muchos enfoques y visiones interdisciplinarias.

Sin embargo, estos intentos de conceptualización nos acercan a diferentes términos y nociones de explicación, donde la gobernanza puede acercarse a ser: a) Una redefinición de las relaciones gobierno-sociedad (Kooiman, 1993), b) Proceso de toma de decisiones públicas (Pierre y Peters, 2000), c) Timoneo efectivo del Estado (Sorensen, 2020), d) Elemento del proceso democrático (Klijn, Sorensen y Sullivan, 2011), e) Gestión por redes (Rhodes, 1997), f) Método de análisis (Hufty, 2008). Tales aproximaciones refieren una perspectiva teórica, metodológica o empírica de la gobernanza (Porrás, 2019), ninguna caracteriza esencialmente un concepto, son perspectivas debatibles y, por ende, en construcción.

Figura 2. Esquema teórico general



Fuente: Elaboración propia con base en el marco teórico general.

Estos dos enfoques planteados en el esquema se conducen hacia el entendimiento de las complejidades del contexto, a través de las narrativas y los marcos interpretativos como propuesta metodológica, misma que Rhodes (2018) postula en el análisis descentrado, dando una ventana de oportunidad a la comprensión y explicación de las decisiones, acciones y deseos por medio de los cuales los actores se ven influidos a tomar ciertas decisiones.

Tanto la gobernanza como las redes de política pública, en un sentido normativo, buscan el bien común, ante ello, reivindican el agua como un bien comunitario público. Como es posible ver en la figura dos, la gobernanza entre su amplio conjunto de cuerpos de literatura ha logrado coincidir en ocho supuestos, bajo los cuales intenta rescatar aproximaciones sobre la conceptualización de esta, siempre en el entendido de que son hipótesis por discutir, replantear y construir.

El primer supuesto de la gobernanza hace referencia a la *toma de decisiones colectivas*, ve en la gobernanza una organización de participación democrática (Roberts, 2006), donde los actores no gubernamentales y gubernamentales participan en la decisión que afecta sus intereses, bajo el entendido de que estos representan legitimidad gubernamental e inclusión (Peters y Pierre, 2005), permitiendo una especie de unión entre sociedad civil y Estado (Osborne y Gaebler, 1992).

En segundo supuesto es que la gobernanza logra mantener *vínculos duraderos y relaciones estables*, este punto se refiere al poder de dependencia, que debido a los recursos y bienes que se intercambian, se mantiene en el tiempo porque se comparten intereses y objetivos. En Stoker (1998), la gobernanza mantiene un estatus que permia el poder de dependencia entre los involucrados. Para Eva Sorensen y Jacob Torfing (2007), los actores en la gobernanza suelen interactuar bajo negociaciones que les permiten relaciones estables.

La *evaluación constante y rendición de cuentas vigilada* es el tercer supuesto, bajo este entendido, la gobernanza al mantener una relación más horizontal entre sus

actores dentro de la red se convierte en un escenario de evaluación, crítica y vigilancia a las prácticas (Stoker, 1998 y Sorensen, 2014). Las organizaciones que bajo la práctica de la gobernanza administran recursos, se ven obligadas a rendir un tipo de cuentas, debido, en gran medida, a la interdependencia, porque los recursos, bienes e intereses de todos los integrantes de la red se encuentran en juego.

La participación en torno a objetivos comunes es el cuarto supuesto. Este ideal sobre la gobernanza es frecuente en los diferentes cuerpos de literatura, ante la perspectiva de que la gobernanza mantiene intereses colectivos para la formulación o mantenimiento de bienes colectivos. Para Bovaird y Loffler (2009), los procesos de gobernanza se generan para el logro de objetivos comunes, en Torfing este proceso es más complejo, “una pluralidad de actores sociales y políticos con intereses divergentes interactúan para formular, promover y lograr objetivos comunes, intercambiando, movilizand o ideas y recursos” (2012: p. 14).

El quinto supuesto hace referencia a la *cooperación y apoyo entre los actores*, esta idea se proviene desde la perspectiva de la interdependencia, donde desde Rhodes (1997) se ha argumentado que esta nueva forma de interacción (gobernanza) entre el gobierno y la sociedad mantiene una cooperación e intercambio de recursos entre actores. Para él, la interdependencia estimula la cooperación en la gobernanza, sin esta actividad los integrantes de la red no podrían cumplir sus objetivos colectivos, ni sus propios intereses personales.

El sexto supuesto, corresponde a la hipótesis de que la gobernanza mantiene *una autoorganización de sus actores*, lo cual significa que la gobernanza supone la presencia de una autoorganización y autonomía característica de agrupación de los actores gubernamentales y no gubernamentales (Rhodes, 1997; Stoker, 1998 y Roberts, 2006).

Para Stoker (1998), la gobernanza es un marco que tiene cinco procesos, el proceso número cuatro refiere a la autoorganización y autonomía de las redes de actores

para tomar sus propias decisiones. Porque, además, como menciona Porras (2019), la gobernanza es un intento por cambiar del uso de jerarquías, al uso de las redes intersectoriales autoorganizadas.

El Timoneo efectivo es la capacidad de articular prioridades comunes y coherentes entre sí, es el séptimo supuesto que frecuentemente se localiza en la literatura sobre gobernanza, que hace referencia al centro de la gobernanza donde encuentra la idea de gobernar, dirigir o timonear (Porras, 2019), dar dirección a la sociedad como menciona Torfing (2012). Los actores que toman decisiones prudentemente (Kooiman, 2000) y tienen una visión de eficiencia sobre la práctica del gobierno, utilizando pactos y consensos para generar mejores resultados (Bovaird y Löffler, 2009).

Por último, el octavo supuesto premia *la coordinación intersectorial* dado que *permite considerar todos los intereses*, además es un término reiterativo en los estudios sobre gobernanza, porque existe la idea de que la participación de los diferentes sectores genera mejores perspectivas para la solución integral de las problemáticas (Kooiman, 1993). La coordinación entre actores sociales, instituciones de gobierno y el sector privado, es cada día más necesaria para solucionar problemas complejos donde participan todos los sectores (Porras, 2019).

Los supuestos de la gobernanza forman parte de una revisión de los cuerpos de la literatura, más no intentan indicar que es una manera de caracterizar o conceptualizar la gobernanza, por el contrario, quedan dentro de cualquier debate. Ante el marco teórico aquí presente, tienen una “utilidad parcial” (Porras, 2019) y se retoman como parte de la estructura conceptual, por la frecuencia con la cual aparecen en la literatura consultada.

El segundo enfoque, el de redes, presenta una serie de características básicas, mismas que sirven como énfasis en la noción de las redes de políticas públicas, como se muestra en el mapa teórico general; el enfoque postula siete implicaciones para su definición, las cuales se muestran en el siguiente cuadro.

Cuadro 4. Implicaciones en las redes de políticas públicas

Implicaciones	Descripción
a) Vínculos formales e informales	Los actores buscan mostrar sus diferentes intereses en la red con base en luchas internas de poder, pero mantienen vínculos formales e informales, debido a la interdependencia mutua (Rhodes, 1997). La red se mantiene de una serie de vínculos que permiten mantener las relaciones, estos vínculos pueden tener fines de diferentes índoles (Scharpf, 1993).
b) Autonomía	La política pública desde las redes es resultado de procesos de gobierno que ya no son controlados por el gobierno (Sorensen y Torfing, 2007). Las redes de política son autogobernadas y guardan una autonomía relativa, en la toma de decisiones respecto al Estado, las relaciones están basadas en la confianza y la diplomacia (Rhodes, 1997).
c) Interorganizacionales	Las redes se consideran más factibles porque mejoran la eficiencia en la coordinación de intereses y acciones entre actores públicos, privados y de otros sectores, lo que las hace interorganizacionales (Kenis y Schneider, 1991; Kooiman, 1993). Desde esta perspectiva, son vistas como “la mejor forma” de resolver problemas públicos al coordinar actores, estrategias, intereses, recursos y proyectos con objetivos diversos (Zurbriggen, 2021).
	Innegablemente las redes mantienen un conjunto de interés colectivos, y ello es parte de su esencia como red de política (Pressman y Wildavsky, 1998), además

d) Intereses colectivos	las redes nacen en comunidades en torno a intereses compartidos en la formulación de políticas públicas y su ejecución (Rhodes, 1997).
e) Intercambio de recursos	Desde la perspectiva de Cruz, Rubio (2010) se comparte la visión de Klijn (1998), las redes existen debido al intercambio de bienes, recursos e ideas entre actores; cada uno de los cuales tiene sus propias metas, por ello, participa de la red, porque busca los recursos que le ayuden a satisfacer esas metas, y en la medida que lo logra también apoya a cumplir los objetivos colectivos, sacrificando su ganancia máxima (Scharpf, 1993 y Kooiman, 1993).
f) Interdependencia	La interdependencia de las relaciones es debido a los recursos que cada actor posee y que los otros necesitan para alcanzar los resultados de la política de acuerdos a sus intereses y objetivos (Rhodes, 1997).
g) Consensos y acuerdos bajo confianza	Las redes se caracterizan por tener estabilidad en sus relaciones, debido a los consensos y acuerdos de confianza, formales e informales (Marsh y Rhodes 1992). Para Mayntz (1991) y Klijn (1998), estas organizaciones horizontales de actores autónomos interactúan a través de diferentes juegos de negociación.

Fuente: Elaboración propia, con base en el marco conceptual del enfoque de Redes de política pública.

La estructura conceptual presentada articula distintos conceptos que se complementan para orientar el estudio de los intereses comunes en la gobernanza, los bienes públicos y la toma de decisiones colectivas en redes intersectoriales, aplicados a contextos complejos que exigen un análisis profundo.

Lo cual abre una ventana de oportunidad para recuperar el análisis descentrado (expuesto en el apartado 1.4 de este capítulo), retomando las narrativas y los marcos interpretativos como enfoque metodológico de aproximación a los actores que toman decisiones.

El presente apartado ha delimitado el enfoque teórico, considerando ocho supuestos de aproximación a la gobernanza y siete implicaciones de las redes de política pública, mismas que perfilan las categorías y dimensiones de análisis que se desarrollaran en el tercer capítulo, sobre el marco referencial y metodológico.

Este capítulo invita a reflexionar sobre una serie de categorías que, a partir del avance logrado, permiten entrelazar puntos en común y supuestos en la formulación constante de categorías de análisis de la gobernanza en redes de política pública.

Para el siguiente capítulo se revisan los referentes contextuales, normativos, lógicos de niveles espaciales y gubernamentales en el proceso de las relaciones y funciones entre actores, permitiendo visualizar los sujetos de estudio y su importancia en el mapa administrativo del agua potable en México.

CAPÍTULO II La Administración del agua en el Estado de México: Contexto, casos y perspectivas

Este segundo capítulo tiene como principal objetivo conducir el marco conceptual hacia un esquema metodológico que permita analizar el caso de estudio en virtud de las posiciones y enfoques teóricos revisados en el primer capítulo, tomando en como referencia el contexto de la Zona Norte del Sistema Lerma, mismo que da la pauta hacia la operacionalización de las dimensiones, características, principios y conceptos sobre la gobernanza del agua.

Se desarrolla en cuatro apartados, en el primero se realiza una breve descripción de los estudios similares en torno a la gestión del agua en el espacio local, destacando las condiciones que inciden en la administración del agua, los actores e instituciones y la normativa, con ello, es posible formar la configuración, alcance y la ubicación de la presente investigación entre los diferentes casos de estudio.

En el segundo y tercer apartado se expone la revisión sobre el marco jurídico que rige la administración del agua en México, el Estado de México y sus municipios, describiendo el Sistema Lerma y sus características. En el cuarto y último apartado se plantea el contexto de sobre la administración del agua bajo el contexto de la Zona Norte del Sistema Lerma.

Asimismo, enuncia de manera general a los actores, a las instituciones y dimensiones de la administración del agua en los municipios de estudio dentro de la ZNSL. También intenta contextualizar las actividades de los CIAP estudiados, con la intención de crear una tipología de los comités existentes en estos ocho municipios de estudio: Almoloya de Juárez, Ixtlahuaca, Jiquipilco, Jocotitlán, Lerma, Otzolotepec, Temoaya y Xonacatlán.

2.1. Gobernanza y participación en torno al agua: Un acercamiento a casos, contextos y perspectivas similares

El agua y la participación ciudadana son temáticas que indudablemente han estado presentes a lo largo de los años entre los diferentes estudios sobre la gobernanza, la sociedad, la cultura, la historia y el medio ambiente.

Este apartado tiene como objetivo acercarse a estudios sobre la gobernanza del agua para identificar referentes contextuales y destacar temas clave que permitan comprender el entorno en el que se desarrollan las relaciones entre los actores.

Para el presente apartado, se revisaron diversos estudios de caso y proyectos de investigación, que hacen referencia a la gobernanza del agua y la participación, con lo cual fue posible ubicar las siguientes seis líneas o temáticas centrales:

- a) Historia e identidad en torno al agua: se expone el proceso histórico de la administración del agua, así como el marco legal de la misma en el contexto nacional, por otro lado, en esta línea se intentan legitimar la propiedad cultural e histórica del agua reconociendo la relación entre la cosmovisión e identidad que reivindican los cuerpos de agua.
- b) Cuidado del medio ambiente: línea de investigación que enmarca la importancia de la gobernanza del agua en la búsqueda de un equilibrio natural que permita el cuidado del medio ambiente. Los proyectos de investigación apuestan a buscar una medición del costo ambiental a través de ello, hacer partícipes a los actores privados y sociales, con la intención de integrar objetivos conjuntos en el cuidado y conservación del agua.
- c) Servicio público del agua potable: Desde la perspectiva de la gobernanza, un servicio público como el agua requiere la participación de los principales actores interesados, tanto por razones de eficiencia como por su carácter vital, que exige un mayor control y vigilancia. El objetivo de las investigaciones es evidenciar la responsabilidad compartida entre el municipio y los ciudadanos para fortalecer el servicio.
- d) Gobernanza hídrica: los estudios sobre este tema pretenden, en primer lugar, mostrar las características normativas por medio de las cuales la participación de los actores en la toma de decisiones ayudará a mejorar la gestión y el cuidado del agua “como un efecto directo”, y en segundo lugar, exponer un ideal consensado del “deber ser”, que no siempre se

adapta a contextos reales, señalando aspectos críticos y soluciones aparentemente básicas, como sugerencia de mejores prácticas.

- e) Organizaciones comunitarias: en la gobernanza del agua, las organizaciones ciudadanas y comunitarias son estudiadas desde la autonomía como colectivos de coordinación, consenso y espacios de democratización del entorno hídrico.
- f) Participación ciudadana en el agua: para los estudios de gobernanza, la participación es inherente a su existencia y al proceso de consolidación comunitaria, pero también recuerda la importancia de las responsabilidades simultáneas y la lucha por el derecho al agua. Los estudios sobre participación abordan la idea de relaciones, intercambios e intereses compartidos, así como construcción del bien común.

A continuación, se ampliará la exposición de estas perspectivas desde la literatura y sus contextos, con la intención de discutir brevemente las características y, en esencia, su visión general.

a) En la historia e identidad de las comunidades, los cuerpos de agua representan un espacio de memorias entre los pobladores aledaños como lo desarrollan los estudios históricos de Luis Aboites (1997), sobre el territorio local, donde señala la importancia de río, el lago, el manantial, los cenotes, presas, etcétera.

Por otro lado, para Flores (2020), la pertenencia e identidad de los cuerpos de agua, y su manejo exclusivo han permeado en la historia de los habitantes y en la historia de las comunidades en el lago de Maracaibo, Venezuela, identificados como “hijos del agua”, indígenas de agua (originarios del agua). Así lo han expuesto también los estudios de Torres (2004) y Peña (2004) en sus análisis histórico sociales del Río Lerma, Cuenca de Chapala y Río Panuco, respectivamente; además, narran disputas históricas, exponiendo el arraigo y la identidad del vital líquido, como en el caso de las aguas del canal Porfirio Díaz, que expone Lorenzana (2009), donde el conflicto entre la compañía constructora Richardson y los colonos de Cócorit, Bácum y San José (en el Valle del Yaqui, Sonora), duró más de 30 años sin una solución de conformidad entre las partes.

Para México, un referente acerca de los estudios históricos del agua es Luis Aboites (1997; 2009), quien confirma, al igual que Mariano Galván (1998), que el manejo del agua desde la comunidad se ha dado de manera ancestral, con base en las ordenanzas de tierras y aguas del siglo XVII, presenta documentos sobre el control del agua como un recurso estratégico social, político y de identidad para las comunidades.

Por otro lado, estudios como los de Medina (2018), en la zona Wixárika de Guadalajara, México; de Villagómez y Gómez (2020) en la zona de Valle de Bravo México, o de González y Vega (2018) en la zona mazahua del norte del Estado de México, confirman a la cultura del agua como la relación cosmológica entre los asentamientos de las cuencas y este recurso, generando un estilo de vida dependiente del líquido, formando a lo largo de los años una visión e interpretación de identidad única, inmersa en el ciclo del agua, el ciclo agrícola, la pesca y el riego.

Cabe mencionar que estos estudios han sido acercamientos etnográficos y sociológicos que se apegan a las interpretaciones de narrativas propias de las comunidades indígenas.

Por otro lado, Ramírez (2018) trae de nuevo a la escena los estudios del Lago de Maracaibo en el ideal de la tierra prometida, como una lucha por la propiedad, mientras que Sandoval (2011) puntualiza la pugna constante entre las comunidades del Valle Cotopaxi, en Ecuador y el valle de Michoacán, en México, contra el marco administrativo oficial, reafirmando esta identidad cuando exponen el manejo histórico del agua por parte de algunas comunidades en Chapala, Michoacán y Oaxaca.

Sin duda alguna, en la historia del agua hay un reclamo legítimo por la identidad de los “pueblos y comunidades de agua” (Maracle, 2020) y esta lucha seguirá subsistiendo de la misma forma en que subsisten los ríos, lagos, montañas y volcanes, porque es una conexión inquebrantable entre el hombre y la naturaleza, como lo expresa Luis Ramírez en su obra *La tierra prometida del sur del Lago de Maracaibo* (2018).

b) Otra perspectiva constante entre los estudios del agua, es el cuidado del medio ambiente, mismo que destaca por el impacto y la sobrevivencia de los seres humanos, como lo expresa el estudio de Héctor Bravo (2002), sobre los derechos del agua. Tal vez, esta es la base de una justificación inmutable entre diferentes proyectos de investigación: “el agua es vida, cuidarla es cuidar nuestra propia existencia” (Arias y Castro, 2022: p. 25).

Desde esta perspectiva de investigación, el agua es una responsabilidad de todos los actores, sin importar el sector de la sociedad; aunque sea gobierno, ciudadanía o sectores privados, en cada uno recae el derecho y la obligación del cuidado, como lo menciona Claudio Staffolani (2020) en sus investigaciones sobre los riesgos sanitarios en la provincia de Santa Fe, Argentina, donde identifica un ambiente visiblemente en crisis, que mantiene sus causas en la irresponsabilidad de las partes, muy similar a lo que expone Jesús Frausto (2015), en Nuevo León, México, y el problema de la escases, que ha dejado de ser un problema administrativo para convertirse en un problema de salud y medio ambiente.

Por su parte, Sinforoso, Pelegrín y Álvarez (2020), desde la Agenda 2030, menciona los elementos del cuidado del medio ambiente: a) Identificación del impacto demográfico, b) Seguimiento del sano desarrollo industrial, c) Reducción de las fuentes de contaminación, d) Campañas y medidas contra el cambio climático, e) Cuidado, administración y buen manejo de los recursos hídricos.

Estos estudios remiten a una investigación ambiental, administrativa y social, poniendo en la mesa la importancia de las investigaciones interdisciplinarias. En ellos se discuten los requisitos de organización en la sociedad, que van desde: a) Habilidad en la toma de decisiones colectivas (Staffolani, 2020),c b) Nivel de empatía para generar consensos sobre intereses en común (Monforte y Cantú, 2009), c) Movilización que permita posicionar temas ambientales en la agenda nacional (Rosas y Rodríguez (2001), d) La creación de redes sociales ambientalistas hasta, e) La implementación de leyes desde la sociedad, que logren combatir la extensa corrupción ambiental, misma que daña los recursos naturales (Rosas y Rodríguez, 2001).

Para autores como Frausto (2015), Ramírez (2018), Maracle (2020) y Saldívar (2013), los estudios sobre el cuidado del medio ambiente enfocados en el agua tienden a ignorar otros factores igualmente relevantes, como leyes justas de acceso, protección de bosques y lagos, reforestación e impacto del desarrollo industrial. Estos argumentos se basan en casos aplicados en Nuevo León, Maracaibo, Europa y provincias de Colombia. En consecuencia, se propone reflexionar y priorizar el cuidado y la calidad del recurso hídrico antes de centrarse en su administración (Staffolani, 2020).

c) La tercera línea de estudios focaliza, por un lado, el agua como un servicio público exponiendo los requisitos normativos para elevar su calidad y las problemáticas del municipio, como indica Domínguez (2011) cuando analiza el servicio en el estado de Veracruz y su relación con el saneamiento, costos y calidad, sin dejar de lado a Rodríguez (2008), quien hace lo propio en Tabasco, mediante un estudio de la eficiencia en la gestión.

Por otro lado, hay estudios que exhiben la coexistencia entre los organismos autónomos y el servicio gubernamental para prestar el servicio, como en el caso de Márquez y Ortega (2017), en Xalapa, Veracruz, con los organismos autónomos y su lucha por no municipalizar el servicio. Y en Sandoval (2011), la disputa por la administración comunitaria del recurso y la administración oficial en la Ciénega de Chapala, Michoacán, misma que se ha convertido en una disputa ejidal.

De esta manera, la idea de servicio público trae consigo la discusión sobre el trabajo gubernamental y que este cumpla con los principios básicos de un servicio público, como la universalidad, obligatoriedad, adaptabilidad, equidad, persistencia, legalidad y continuidad (Andrews y Shah, 2008).

De acuerdo con la postura Domínguez (2011), y Guzmán y Vargas (2010), el agua, al ser un servicio estratégico, requiere mayor interés y una disminución entre sus problemáticas administrativas (fugas, cuotas, calidad y saneamiento). Su desperdicio o contaminación por negligencia es un atentado a la vida y por ello existirán resultados catastróficos; por lo tanto, plantean la importancia de apoyar,

coordinar y vigilar la buena administración gubernamental en los estudios del Lago de Chapala, Jalisco y la Ciénega de Chapala, Michoacán.

Aunque la versión de servicio, normativamente lo encasilla como una tarea exclusiva del gobierno y de tal manera, parece el único responsable de las crisis de distribución, como en el municipio de Xalapa, Veracruz (Márquez y Ortega, 2017) o el caso de la Zona Metropolitana de Monterrey (Aguilar y Monforte, 2018).

Un aspecto relevante que suma al estudio es la coexistencia de dos servicios de agua: uno gubernamental y otro autónomo, generado por la comunidad. Estudios como los de Cadena y Salgado (2017) documentan la presencia de comités independientes de agua potable en el Estado de México (Castro, Vélez et al., 2019), organismos autónomos en Cali, Colombia, y organizaciones comunitarias en defensa del agua en Michoacán (Sandoval, 2011) y Cuernavaca, Morelos (Adame, 2014), como en el caso del Fraccionamiento Analco. Estos análisis se han basado principalmente en entrevistas a profundidad y en bitácoras de asambleas.

El primer servicio es municipal y, en México, está regulado por las Leyes Orgánicas, los Bandos Municipales y el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2025), a través de los Organismos Públicos Descentralizados para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (ODAPAS) (Ley de Aguas Nacionales, 2025).

El segundo tipo corresponde a organizaciones de vecinos y usuarios que gestionan la distribución de agua en comunidades, colonias o delegaciones (Cadena, Cruz y Franco, 2012), como los CIAP's en el Estado de México o la gestión comunitaria en la cuenca del Río Ayuquila (Martínez, Santana y García, 2005). Estas figuras surgen de la acción colectiva de los usuarios que asumen la administración del recurso (Galindo y Palerm, 2007; Delgado y Angulo, 2017), siendo una forma histórica de organización y participación social (Aboites, 2009; Sandoval, 2011).

d) Otra perspectiva de estudio identificada en esta revisión es la gobernanza hídrica, una línea de investigación que relaciona la participación de actores no gubernamentales en la toma de decisiones administrativas y la gestión del agua.

En estudios sobre la gestión del agua se advierte una perspectiva normativa respecto a la participación ciudadana, enfocada en evaluar y vigilar los factores que dificultan una gestión "ideal". Ejemplo de ello son los trabajos de Karim Oviedo (2010), sobre la integralidad normativa en México, y de Rogers, Peters y Jouravlev Solanes (2001), quienes proponen desde la Universidad de Salamanca una nueva visión de la gobernanza hídrica como solución a los problemas del sector. Por su parte, Erika Castro-Buitrago (2017) plantea una visión integral de la participación y gestión del agua, basada en decisiones colectivas, objetivos comunes, autoorganización, autonomía y consensos de confianza, a partir de su estudio en los consejos de cuenca en México.

Con lo anterior, podemos observar que la gobernanza del agua se proyecta como un enfoque que pretende integrar los conocimientos sobre el mejor comportamiento humano en la toma de decisiones, la eficiencia del servicio y la búsqueda de bien común (Martínez, Graf, Santana, *et al.*, 2005). Además, algunos autores mantienen como supuesto que la gobernanza hídrica es una respuesta ante la escasez, calidad y saneamiento del agua (OCDE, 2017).

Pero no todos los estudios mantienen este acercamiento enjuiciador y calificativo del ejercicio de gobernanza hídrica, algunos exponen una visión un poco más crítica o interpretativa, tal es el caso de Sandoval (2011), Cristina Zurbriggen (2014) o Judith Domínguez (2015), quienes reconocen la importancia de los contextos y las nuevas complejidades que generan las relaciones horizontales, así como la crisis que genera la búsqueda de una nueva estructuración participativa o simplemente de políticas inclusivas en las cuencas hidrológicas de México, Colombia, Ecuador, Argentina y Venezuela (Cañez, 2015; Flores, Bernal y González, 2019; Collado, 2012).

La mayoría de los estudios revisados toman como guía los elementos básicos de la gobernanza hídrica, al parecer, los señalan como una especie de requisitos para el "buen" tratamiento del vital líquido, con acuerdos entre las redes de actores gubernamentales y no gubernamentales. Pacheco-Vega (2014) y Cañez (2015) examinan este constante acercamiento como un intento de aprobación o

institucionalización del manejo del agua en la gobernanza para los estados mexicanos, puntualizando escenarios adversos en las cuencas y los consejos de participación.

Sin embargo, hay otras posturas más abiertas a reconocer una complejidad contextual que impide el total cumplimiento de estos requerimientos, estos son estudios más antropológicos que redimen las interpretaciones o narrativas de la red y sus actores, así como la crisis de relaciones inestables, mismas que son constantes en las realidades comunitarias, sobre todo en la gobernanza de bienes naturales.

Algunos ejemplos de estos estudios son los planteados por Castro-Buitrago (2017), con un breve acercamiento al derecho ambiental y la gobernanza en México, reivindicando el carácter de primera necesidad que el agua tiene. O las aportaciones de Medina (2018) sobre las comunidades wirraritari de Jalisco y Nayarit.

Por su parte, en los estudios de González y Vega (2018) en la comunidad mazahua del Estado de México, la cultura del agua en contextos indígenas posee elementos de vital interés para los nuevos procesos de gobernanza e inclusión. Y por último, Luis Ramírez (2018) y Lee Maracle (2020), se adentran a conocer las relaciones del ser humano con la naturaleza, los aspectos más relevantes que permiten el equilibrio entre la sociedad y el medio ambiente para construir bienes comunes, tanto en los Valles de Tucán, Maracaibo, Venezuela, como en el Valle del Cauca, Colombia, que van desde la identidad natural, sanidad ambiental, procesos de adaptación hasta nuevos pactos de convivencia y cuidado de la vida.

e) Como penúltima perspectiva entre los estudios, es posible señalar a las organizaciones comunitarias o autónomas (se refiere a las organizaciones que no dependen completamente del gobierno). Algunas de las investigaciones que son parteaguas en el reconocimiento de estas figuras vecinales comunitarias son las de Luis Aboites (1997 y 2009), quien lleva de la mano la historia del agua en México y en este proceso. Señala la importancia de la comunidad alrededor de los cuerpos

de agua y, por ello, registra históricamente esta legítima apropiación (de la comunidad).

Otro referente es Adriana Sandoval, quien ha realizado varios trabajos con la propuesta de diferenciar el manejo comunitario a nivel nacional, como en Michoacán, Jalisco o Hidalgo (2011) y otros a nivel comparativo internacional en Colombia, Ecuador y México (2013); en su trabajo, se refiere el interesante proceso de coexistencia y participación autónoma de los ciudadanos en torno al agua potable.

Por su parte Aguilar, Alejo y Rivero (2011) analizan el valle de Texcoco, bajo la pregunta ¿qué pasa cuando no hay capacidad organizativa municipal para cubrir el servicio público de agua potable?, en este punto señalan que existe una cesión de algunas responsabilidades administrativas y organizativas a formaciones civiles de colonos, vecinos o delegaciones.

En Guzmán y Vargas (2010), también se identifican algunas organizaciones ciudadanas en las cercanías del Río Amacuzac, en Morelos, México, que si bien no gozan de total autonomía, dan cabida a generar nuevos espacios de participación ciudadana, lo cual también es confirmado por Jaime Collado (2012) con el estudio de la *Gestión Integrada de los Recursos Hídricos en el Valle de México*, misma que pretende abrir los espacios de participación ciudadana y privada para la toma de decisiones en torno al agua potable, con la intención de sumar todas las perspectivas, intereses y objetivos en común (volteando a ver hacia la comunidad).

Los estudios mencionados anteriormente se enfocan en organizaciones vecinales ciudadanas, reivindicando la organización comunitaria y la participación local en las decisiones hídricas; solo revalorizando, redescubriendo estas figuras, es como se pueden encontrar estas organizaciones.

Asimismo, Érika Castro, Vélez *et al.* (2019) y Venancio, Flores Bernal *et al.* (2019) dan a conocer los estudios sobre Consejos de Cuenca del Valle de Bravo, en el Estado de México, una descripción de sus actividades y la importancia de su existencia como primer punto de encuentro legal-oficial entre el gobierno y los

ciudadanos, que con base en la organización de Comités Técnicos de Aguas Subterráneas escuchan las voces ciudadanas, de expertos y representantes gubernamentales para la administración de aguas de riego.

Por otro lado, Paola Tamayo, Vanessa Ibarra, Johnny Rojas, *et al.* (2012), también identifican en Cali, Colombia, estas figuras de participación ciudadana llamadas sistemas de agua potable y saneamiento rurales, mismos que como organizaciones ciudadanas pretenden retomar el servicio de saneamiento, que al ser asociaciones rurales describen problemas más complejos de formalización, acceso, administración y economía.

En Galindo y Palerm (2007), se presenta la participación de una organización ciudadana en los llamados pequeños sistemas de autogestión, comisiones que se estudiaron en municipios de Hidalgo. Esta investigación tuvo el objetivo de debatir la pertinencia y capacidades comunitarias de gestión, en comparación con la administración central, por lo tanto, se concluye que los sistemas luchan por establecer su informal capacidad organizativa y apropiación, en contra del propósito (gubernamental) de ser absorbidos por los organismos operadores municipales.

En Morelos, México se ubican organismos operadores autónomos descritos y analizados por Juan Adame (2014), mismos que subsisten en la gestión independiente, regulando problemáticas no solo hídricas, sino vigilando el proceso de participación política. Casos similares se describen en Olivares (2018) y Diaz (2014), donde se plantea la irregularidad con la cual trabajan estas organizaciones, pero debido a su importancia local, se han legitimado a lo largo de los años, permitiendo dar testimonio de la cohesión, organización y evolución de la gestión comunitaria.

Por último, otro ejemplo de estos organismos comunitarios se encuentra en los trabajos de Cecilia Cadena, Luz Helena (2017), Cadena, Cruz y Franco (2012), así como en Ortega (2008), Garay (2001), Rangel (2013) y Tinoco. A y Ordoñez M. (2010), donde se reconoce la existencia de Comités Independiente de Agua Potable (CIAP) en el Estado de México, identificados como organizaciones vecinales que

mantienen su actividad dentro de la informalidad (no tienen reconocimiento en la Ley de Aguas Nacionales, ni en la ley estatal), con disfunciones en transparencia y rendición de cuentas, una dinámica discrecional e informal, elecciones tradicionales con base en “usos y costumbres”, un marco normativo ambiguo.

En contra del escenario crítico que se describe en los trabajos, también es posible identificar que son organizaciones representativas y legítimas de las comunidades, y que en el fondo tienen la intención de vigilar y controlar la gestión hídrica bajo su histórica apropiación del recurso. Llevan como bandera el lema “el agua es del pueblo”, como lo apunta Aboites (1997). Pero brindan un servicio comunitario e informal que funciona de manera irregular.

f) Para cerrar el apartado es importante referenciar brevemente la temática de participación en el agua. En los estudios sobre agua y participación se denota la inherente formación de lazos entre ciudadanos (vecinos) para la construcción de proyectos hídricos, y esto se reafirma en la historia del agua (Aboites, 1997).

La comunidad como acción, es la participación vecinal en torno a sus intereses y objetivos. Es una construcción milenaria (Poteete, Janssen y Ostrom, 2012), una construcción de bienes comunes (Alatorre, 2016).

Para Alicia Ziccardi (2004), la participación con relación a bienes comunes y políticas públicas tiene el objetivo de ofrecer mejores resultados, de generar dinámicas integrales y toma de decisiones incluyentes. Esta percepción (en un sentido normativa) es compartida en la participación hídrica y lo confirman Alex Guerrero de León Gerritsen, *et al.* (2010) cuando hacen referencia a que un modelo de participación integral logra un mejor aprovechamiento del recurso, ya que las poblaciones de proximidad a los cuerpos de agua conocen de mejor manera las problemáticas más complejas, así como las soluciones que pueden ser más sencillas.

La participación de diversos actores, tanto sociales como privados, permite identificar intereses y formular políticas orientadas a objetivos comunes. Así lo destacan Castro, Kloster y Torregrosa (2004), al ejemplificar cómo los cambios

impulsados por la administración federal en los Consejos Consultivos fortalecieron la visión social y abrieron espacios de negociación entre ciudadanos y sector privado.

Pero lo más importante es que permitió la democratización en las decisiones (Zamorano, 2005) y menos trabas a la hora ejecutar una política pública, similar al estudio de Clisceria Rodríguez (2015) y de Daniel Murillo-Licea (2019) con el modelo de corresponsabilidad, en el cual proyecta los beneficios de la participación.

Daniel Murillo-Licera (2019) da un giro provocativo en su investigación, porque no solo plantea los derechos que reivindica la participación, sino también señala las obligaciones que esta proyecta para los actores que deciden participar. Al mismo tiempo, Rodríguez (2015) confirma a la participación social como un elemento fundamental para que el ciudadano comprenda que es responsable del cuidado y la gestión de agua comunitaria. Significa que la participación construye bienes comunes (Alatorre, 2016) y como toda propiedad genera obligaciones de mantenimiento y saneamiento, es corresponsabilidad integral (Castro, Kloster y Torregrosa, 2004).

Para las diversas investigaciones, la participación es positiva, genera cambios (lo importante es mejorar la calidad e impacto de estas acciones), permite cohesión e identidad, inclusión, motivando el proceso de democratización hídrica y una gestión compartida, en derechos y responsabilidades (cabe mencionar que los contextos que señalan los trabajos son más complejos y no siempre se cumple el objetivo de la participación).

La gobernanza del agua en contextos informales presenta alcances importantes, ya que permite visibilizar el papel histórico, cultural y social que las comunidades han tenido en la gestión de los recursos hídricos. Como muestran los estudios revisados, las organizaciones comunitarias y los esquemas autónomos no sólo son una alternativa funcional ante la incapacidad gubernamental, sino también expresiones legítimas de apropiación, identidad y autogestión. Su principal alcance es promover la participación ciudadana, fortalecer la construcción de bienes comunes y

conservar prácticas tradicionales que conectan el manejo del agua con las cosmovisiones locales.

No obstante, los contextos informales también enfrentan fuertes limitantes. La falta de reconocimiento legal de las organizaciones comunitarias, como los Comités Independientes de Agua Potable (CIAP), las coloca en condiciones de vulnerabilidad, discrecionalidad y riesgo de cooptación o desaparición. Además, la informalidad implica problemas de transparencia, rendición de cuentas, acceso desigual y conflictos internos, dificultando en muchos casos la sostenibilidad de sus sistemas. Por otro lado, la tensión entre el enfoque normativo oficial de la gobernanza (ideal de cooperación y reglas claras) y las dinámicas reales comunitarias (basadas en usos y costumbres) evidencia una brecha difícil de cerrar.

Las perspectivas presentadas constituyen un acercamiento general basado en lecturas previas de casos e investigaciones similares. Sin embargo, no pretendemos abarcar la totalidad de enfoques y elementos, ya que se derivan de una recolección aleatoria de artículos, ensayos, libros y capítulos.

Es importante reiterar que el apartado busca identificar el espacio que guarda la presente investigación entre el conjunto de estudios previos, intentando referenciar las características más peculiares e interesante que en general plantean algunos trabajos sobre gestión de agua potable comunitaria.

2.2 Contexto nacional de la administración del agua en México

Tras revisar las principales perspectivas de investigación sobre el agua comunitaria, resulta fundamental analizar el marco legal que regula la administración del agua potable a nivel nacional, con el objetivo de describir los artículos y leyes que norman su acceso, gestión y distribución como bien público.

Este marco referencial permite también conocer los actores y las funciones básicas que se desempeñan en el contexto hídrico. La base normativa es de esencial interés, ya que el marco legal no prevé la existencia de organismos comunitarios autónomos, como se mencionó en el apartado anterior.

Para cerrar esta sección, se presenta un breve mapa administrativo del agua a nivel federal, con el fin de identificar a los actores con figura legal que participan en su gestión y enmarcar las relaciones y vínculos que mantienen entre sí.

2.2.1 Marco normativo nacional del agua

El marco legal que delimita la administración del agua en el orden federal se encuentra estructurado desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), a través de tres principales artículos dedicados a esta materia: artículo 4, que borda el derecho humano al agua, artículo 27, sobre los recursos naturales de la nación, reservas y su explotación y el artículo 115, que versa sobre el servicio público de agua potable.

En ese sentido y con base en el artículo 27 surge la Ley de Aguas Nacionales (LAN), que rige a todos los estados con base en la explotación soberana del agua por parte de la nación; de manera consecuente, existen Normas Oficiales Mexicanas (NOM) en materia de agua potable y en materia de salud que buscan promover y regular la calidad del agua potable, asegurando de esta manera la salubridad para el consumo humano.

En México, el agua potable como recurso estratégico deberá ser administrado y gestionado para beneficio público de los ciudadanos (CPEUM, 2025) al ser un bien común y de interés social se encuentra en el centro de una red de relaciones entre diferentes actores gubernamentales, no gubernamentales y privados (Sandoval, 2011). Sin embargo, como se verá en el apartado, el marco jurídico no presta cabida a organizaciones autónomas o comités independientes comunitarios, es decir, la figura de estos no destaca legalmente como administradores, distribuidores o gestores del agua potable.

Asimismo, para febrero de 2012, en la reforma al artículo 4 se indicó que el acceso al agua es un derecho humano, sin embargo, desde ese año no se ha realizado una nueva propuesta de Ley de Aguas Nacionales (Domínguez, 2021), lo cual permitirá conocer quién es el responsable de garantizar el acceso al agua potable para todos los ciudadanos y en qué condiciones. Este vacío en torno al agua potable es una

deuda que la legislación federal tiene con los ciudadanos, pues se ha cumplido más de una década y la nueva legislación no existe.

Con la llegada del presidente Andrés Manuel López Obrador, en 2018, la Comisión de Recursos Hídricos, Agua Potable y Saneamiento de la Cámara de Diputados atrajo de nuevo el tema y organizó más de 35 foros, como resultado se tienen tres propuestas de ley, no obstante, es una norma pendiente hoy en día (abril 2025).

De esta manera, bajo la reforma, la Constitución Mexicana en su artículo 4, párrafo sexto que:

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines (CPEUM, 2025: art 4).

Este artículo también reivindica la importancia del acceso al agua como un derecho, mostrando la necesidad vital, además de su calidad en virtud de la suficiencia y salubridad, dando relevancia a los actores responsables de su administración, señalando dos figuras básicas en el espacio local: el municipio y los ciudadanos.

Después de más de 10 años, la pregunta es ¿Cómo y en qué condiciones se garantizará el acceso, uso equitativo y la sustentabilidad del recurso?, esta interrogante se vuelve urgente ante el informe de la Organización de las Naciones Unidas sobre el estrés hídrico (2023), donde se calcula que cerca de 12 millones de mexicanos carecen de acceso al agua potable, además de que la intensificación de la sequía en la última década ha aumentado la sobreexplotación de los mantos acuíferos en un 15 por ciento.

Bajo este panorama, en el artículo 27 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se considera la propiedad, conservación, administración (del bien común), explotación y distribución del agua como una responsabilidad y tarea fundamental de la nación y de sus entidades.

Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada (CPEUM, 2025: art. 27).

Lo anterior, refleja que la propiedad legal de las aguas es de la nación y solo ella puede permitir el dominio a privados. Además, en líneas posteriores, se menciona la importancia de tomar en cuenta a la comunidad para mejor conveniencia y legitimación del uso de agua, dando importancia al espacio local y a la participación de los ciudadanos (CPEUM, 2025).

Con base en este artículo, en 2018, el presidente Enrique Peña Nieto eliminó por decreto las vedas de explotación hídrica superficial en dos cuencas dentro del estado de Veracruz, correspondientes al río Actopan y río La Antigua, permitiendo así el aprovechamiento de aguas superficiales para los usos domésticos (Decreto por el que se reforma el artículo 27 de la Constitución Política, 2018) sin embargo, también abrió la posibilidad a nuevas concesiones para particulares, ante ello, 43 comunidades de 12 municipios de la cuenca del río Antigua recurrieron a un amparo, mismo que en octubre de 2018 suspendió el decreto, por no garantizar el derecho al acceso del agua (Godoy, 2022).

Para julio de 2019, Andrés Manuel López Obrador emitió un decreto para generar facilidades a las concesiones que habían perdido su vigencia (con el único requisito de estar inscritos en el Registro Público de Derechos de Agua), así como nuevas asignaciones a organismos públicos y comunidades vulnerables (Decreto por el que se reforman y añaden diversas disposiciones de la Constitución Política, 2019) sin embargo, el decreto prevé de manera ambigua disposiciones administrativas solo para agua superficial o de riego, bajo restricción para zonas de alta marginación.

Así, entre la eliminación de vedas, la interpretación discrecional de la ley y la concesión de permisos a megaproyectos hidroeléctricos en un contexto de estrés hídrico y sobreexplotación, se otorgan nuevas concesiones en zonas restringidas y se renuevan registros públicos sin detallar la operación del servicio ni clarificar los conceptos de aguas superficiales y subterráneas. Además, persisten restricciones

a la participación ciudadana y las organizaciones autónomas o comités independientes de gestión hídrica siguen sin ser reconocidos en el marco federal del agua.

Por otro lado, para el marco federal es importante reconocer los elementos que el artículo 115 aporta sobre la reivindicación del contexto local a través de los municipios, por lo que menciona lo siguiente:

Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre conforme a las bases siguientes: III. Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

a) Agua potable y alcantarillado, b) Alumbrado público, c) Limpia, d) Mercados y centrales de abasto, e) Panteones, f) Rastro, g) Calles, parques y jardines, h) Seguridad pública y tránsito, e) los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera (CPEUM, 2025: art. 115).

En este artículo, también se pretende delimitar las atribuciones de los municipios para brindar servicios públicos básicos que podrían competirle por su cercanía y en la medida de su descentralización; el servicio de agua potable y alcantarillado es un área que el municipio puede (de acuerdo con sus capacidades) cubrir.

En cuanto al marco legal federal relacionado con el municipio, es importante destacar que, en el Estado de México (zona de estudio del siguiente apartado), el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 31 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México otorgan a los municipios la facultad de crear organismos descentralizados para la prestación de servicios de agua y saneamiento, dando origen a los Organismos Operadores de Agua Municipales, aunque no todos los municipios cuentan con uno.

Asimismo, en el artículo 34 de la Ley del Agua para el Estado de México y sus Municipios también facultad e insiste en la creación de Organismos Públicos

Descentralizados para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (ODAPAS).

Como puede observarse, en los ordenamientos estatales basados en el artículo 115 no se hace explícita la existencia de figuras comunitarias independientes para la gestión del recurso hídrico, asignando al municipio toda la responsabilidad en su distribución. Sin embargo, la gestión no municipalizada del agua evidencia un vacío legal y refleja la incapacidad administrativa, institucional y de infraestructura de los municipios mexicanos, como lo muestran los estudios de caso analizados en el primer apartado de este capítulo.

En la búsqueda de espacios de participación no gubernamentales en el marco jurídico del agua es necesario hacer mención del artículo 9 de la Ley de Aguas Nacionales, que especifica la facultad del ejecutivo, quien a través de la Comisión Nacional de Agua (CONAGUA), asigna o concede el aprovechamiento, gestión y distribución del agua en México, a instituciones gubernamentales (como los ODAPAS) o a personas físicas o morales de carácter público y privado (empresas o particulares).

El párrafo anterior pone en el centro del panorama nacional la limitación de los comités independientes para participar legalmente de la distribución, aprovechamiento y gestión del recurso, debido a que este tipo de organizaciones no son gubernamentales, no son personas físicas ni morales y su carácter tampoco es del todo público o privado. Es aquí donde se localiza el argumento principal sobre el nulo reconocimiento legal de estos comités por parte del orden federal, estatal y municipal.

Dentro del marco legal en la administración hídrica, también encontramos las Normas Oficiales Mexicanas (NOM), que son reglas de operación, calidad y servicio que rigen las diferentes secretarías del gobierno en materia de salud pública y servicios, su principal objetivo es prevenir los riesgos de la salud, la vida y el patrimonio (Ley Federal sobre Metrología y Normalización, 2023).

Para el caso de las NOM que orientan la distribución y el servicio de agua potable, se pueden encontrar entre las más importantes las normas sobre salubridad en virtud de la calidad de agua y normas sobre el servicio de agua potable, drenaje y saneamiento. Lo anterior, está relacionado con las valoraciones de la eficiencia en el servicio, pues el cumplimiento de las normas ofrece un indicador sobre este aspecto.

Las Normas Oficiales más importantes hacen referencia a la salud y al servicio de agua potable en virtud de la calidad y costo del servicio, como las siguientes: 1) NMX-AA-147-SCFI-2008 sobre Servicios de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento– Tarifa, 2) Norma Oficial Mexicana NOM-127-SSA1-1994 de Salud ambiental, 3) Norma Oficial Mexicana NOM-011-CONAGUA-2015 sobre la Conservación del recurso agua, Que establece las especificaciones y el método para determinar la disponibilidad media anual de las aguas nacionales, 4) Norma Oficial Mexicana NOM-001-CONAGUA-2011 de los Sistemas de agua potable, toma domiciliaria y alcantarillado sanitario-Hermeticidad-Especificaciones y métodos de prueba, 5) Norma Oficial Mexicana NOM-003-CONAGUA-1996 de los requisitos durante la construcción de pozos de extracción de agua para prevenir la contaminación de acuíferos (SEMARNAT, 2023; CONAGUA, 2023).

2.2.2 Actores: Características y funciones

Para profundizar en la estructura y organización de la administración hídrica basada en la legislación, se identificarán los principales organismos y autoridades establecidas en la Ley de Aguas Nacionales, reglamentaria del artículo 27 constitucional, que regula la explotación, administración, uso y conservación del recurso.

Esta ley plantea, como objetivo principal, regular la explotación, uso o aprovechamiento de aguas, distribución y control, así como la preservación en cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable. También señala como principal administrador y gestor de las aguas nacionales al Poder Ejecutivo, como lo delimita el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero señala claramente que éste ejercerá sus funciones directamente o

a través de la Comisión (CONAGUA) (Ley de Aguas Nacionales, 2025) y esta, a su vez, con organizaciones de la sociedad civil y otras instituciones estatales y municipales.

Por su parte, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales tiene un papel directivo ante la CONAGUA, ya que el secretario funge como presidente del Consejo Técnico, pero ante el ejecutivo representa un actor consultivo, proponiendo proyectos de ley y reglamentos como lo marca el artículo 8 (Ley de Aguas Nacionales, 2025).

La Comisión Nacional de Agua aparece en el capítulo 3, artículo 9 (Ley de Aguas Nacionales, 2025), donde se le refiere como “la autoridad en materia de cantidad y calidad de las aguas y su gestión en el territorio nacional”, que también debe fomentar y apoyar los servicios públicos urbanos y rurales de agua potable, para lo cual se coordinará con los gobiernos de los estados, y a través de estos con los municipios (Ley de Aguas Nacionales, 2025).

La Comisión también tiene la responsabilidad de expedir títulos de concesión, asignación o permiso de descarga, reconociendo derechos con base en el Registro Público de Derechos de Agua.

En México, la organización y coordinación nacional en torno al agua tiene como base las Cuencas Hidrológicas, que para el 2016 sumaban 757, mismas que son la base del relieve geográfico, tienen la intención de referenciar un espacio donde el agua mantiene su cauce natural y son las delimitaciones geográficas de los cuerpos de agua en el país.

Para facilitar la administración del agua, el relieve hídrico de México se divide en 37 Regiones Hidrológicas y estas, a su vez, en 13 Regiones Hidrológico-Administrativas, las cuales son administradas por Organismos de Cuenca (CONAGUA, 2022).

Los organismos de cuenca son referidos en el artículo 12 Bis de la ley nacional, y explica que, para el ámbito de las cuencas hidrológicas, regiones hidrológicas y

regiones administrativas, estos organismos fungirán como autoridad en la gestión de los recursos hídricos, administración de los bienes públicos (Ley de Aguas Nacionales, 2025). Los organismos son vistos como representaciones desconcentradas de la CONAGUA, son unidades técnicas, administrativas y jurídicas especializadas, adscritas directamente al titular de la comisión.

Otro organismo a nivel regional que participa en la administración de los recursos hídricos son los Consejos de Cuenca, como señala el artículo 13, donde se les define como organismos colegiados de integración mixta, con las principales funciones de coordinación, concertación, apoyo, consulta y asesoría para formular programas de mejora en la administración de las aguas y servicios respectivos (Ley de Aguas Nacionales, 2025).

La ley menciona la figura de un comité de usuarios que se coordina con los consejos de cuenca y funge como un espacio de participación ciudadana en la administración del agua (riego), que son los Comités Técnicos de Agua Subterránea (COTAS) (Ley de Aguas Nacionales, 2025).

En el artículo 13 Bis, se hace mención sobre la cercanía de los usuarios a las cuencas a través de organismos auxiliares, estos comités fungen como representantes civiles que, de apoyo, generan propuestas y recomendaciones para la gestión del agua; al no ser autoridades, se encuentran limitados para hacer respetar jurídicamente los acuerdos y reglamentos generados, una deficiencia al ser una organización de apoyo.

Es importante señalar que cuando se refieren a la participación ciudadana en torno al agua, no se refieren al agua potable, sino al agua de riego. Aparentemente, el marco legal abre un espacio de participación sobre el agua de uso doméstico, pero no es así, los Consejos de Cuenca consideran cuerpos de agua integrales en redes de riego o recolección superficial, donde no se toman decisiones sobre el tratamiento, uso y gestión del agua para consumo humano.

En este sentido, el marco jurídico nacional, a través de la LAN, muestra una ambigüedad al momento de hablar sobre la participación, misma que en muchas

ocasiones dentro del ideal de la gobernanza aparece como “una meta cumplida por los ciudadanos y usuarios, que toman decisiones sobre su propio recurso”. Entonces, tal parece que estas descripciones garantizan la participación, pero no es así, existe una inadecuada interpretación sobre el tipo de agua y el uso de esta. Sigue presente el vacío de participación ciudadana a través de organizaciones independientes.

La idea de participación como sociedad organizada, se menciona en el artículo 14 que: “la Comisión acreditará, promoverá y apoyará la organización de los usuarios para mejorar el aprovechamiento del agua y la preservación y control de su calidad” (Ley de Aguas Nacionales, 2025. art.14).

Ante ello, se presentan como única vía de participación los Consejos de Cuenca, asimismo, se limita el acercamiento de la comisión con los usuarios y las diferentes organizaciones administrativas informales que los representan, en este sentido, se refieren a Comités Independientes que una vez más se identifican fuera de la ley.

También, se hace mención del Consejo Consultivo del Agua, un organismo autónomo integrado por personas físicas del sector privado y social, estudiosas o sensibles a la problemática en materia de agua y su gestión (Ley de Aguas Nacionales, 2025), que participaran solo como agentes consultores con voz y sin voto en la toma de decisiones.

A diferencia de los Consejos de Cuenca, los Consejos Consultivos son organizaciones más profesionales que aglutinan bajo autonomía a los diferentes sectores de la sociedad, lo más importante es que estos consejos sí son considerados para participar en la toma de decisiones sobre el agua potable, agua de riego, uso industrial y privado, entre otros. Desafortunadamente estos consejos no tienen voto porque su figura es solo consultiva.

Otro organismo es el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), que se menciona en el artículo 14 Bis 3, el cual se define como:

un organismo público descentralizado, que tiene por objeto, realizar investigación, desarrollar, adaptar y transferir tecnología, prestar servicios tecnológicos y preparar recursos humanos calificados para el manejo, conservación y rehabilitación del agua y su entorno, a fin de contribuir al desarrollo sustentable (LAN,2025. art.14 Bis, 3).

Este Instituto tiene el objetivo de desarrollar investigaciones en torno al agua, permitiendo fortalecer y ampliar los conocimientos, así como capacitar recursos humanos que sumen mejoras a la calidad, cantidad y sustentabilidad del recurso.

Para continuar, el artículo 55 expone que la explotación, uso y aprovechamiento de aguas en ejidos y comunidades para el asentamiento humano o para tierras de uso común se efectuará conforme lo disponga el reglamento interior que formule el ejido o comunidad (Ley de Aguas Nacionales, 2025). El citado artículo también aborda una problemática importante sobre la autoridad interna del ejido para el uso del agua y señala:

En ningún caso la asamblea o el comisariado ejidal podrán usar, disponer o determinar la explotación, uso o aprovechamiento de aguas destinadas a las parcelas sin el previo y expreso consentimiento de los ejidatarios titulares de dichas parcelas (Ley de Aguas Nacionales, 2025. art. 55).

Este último artículo revisado en la Ley de Aguas Nacionales hace referencia a la participación ciudadana en los ejidos y comunidades agrícolas, sin embargo, se limita a describir la operación y regulación de las representaciones ejidales en contextos puramente agrícolas, lo cual no deja espacio a la participación de otros actores, ya que el agua a la que dedica tal artículo es de riego.

Para la parte final de la ley, en el artículo 119 se prevé las disposiciones de seguridad a partir de las cuales se generan infracciones, sanciones y recursos a las que se hacen acreedoras las instituciones y la sociedad en general. Se enuncia: a) Descargar en forma permanente, intermitente o fortuita aguas residuales en cuerpos receptores que sean bienes nacionales; b) Explotar, usar o aprovechar aguas nacionales sin cumplir con las Normas Oficiales y elevar el uso a volúmenes mayores que los autorizados en los títulos respectivos, además, aprovechar aguas nacionales sin el título (Ley de Aguas Nacionales, 2025).

Para cerrar el subapartado, cabe reflexionar sobre la inexistencia jurídica (no aparece en la normatividad) de organismos autónomos o independientes en el orden federal, lo cual muestra la distancia entre el marco legal y la realidad de los contextos locales (basados en los estudios de caso y la ley nacional), porque si bien existen lineamientos legales que permiten la participación de actores no gubernamentales, la participación a la cual hacen alusión tiene voz, pero no voto (Consejos Consultivos), o tienen voz y voto, pero son figuras descritas bajo contextos agrícolas de aguas superficiales o de riego (Consejos Técnicos de Agua, COTAS).

2.2.3 Mapa administrativo del agua a nivel nacional

El siguiente mapa pretende exponer la administración del agua y los principales actores administrativos-gestores del recurso que aparecen en la normatividad. En este sentido, como será posible ver más adelante, el mapa plantea actores gubernamentales y no gubernamentales, por lo cual este mapa divide los primeros en contexto del marco legal y los segundos fuera de la normatividad y es a través de ellos como se llega al contexto del municipio con los Comités Independientes de Agua Potable.

El proceder de los actores e instituciones en la gestión del agua retoma un papel relevante cuando hablamos de un recurso de nivel estratégico, finito y vital; esta repentina mirada a los actores en el último siglo se debe a los cambios naturales, a los espacios de participación, cambios gubernamentales y reformas administrativas (Dussauge, 2007; Pardo, 2006), que han puesto atención a la inclusión de actores no gubernamentales en el actuar político-administrativo. Los actores, sus relaciones y los vínculos que mantienen deben ser debidamente entendidos en virtud de la dimensión geoespacial, administrativa y de sus intereses, más aún si hablamos del orden nacional.

En este orden nacional es posible hablar de diferentes actores, entre los cuales destacan: la presidenta o el presidente del país, en su calidad de representante de la nación primer mandatario; la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

(SEMARNAT); la Comisión Nacional de Agua (CONAGUA); el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) y otras dependencias autónomas como los Organismos de Cuenca, Consejos Consultivos y los usuarios, como ejidatarios (Ley de Aguas Nacionales, 2025; Torres, 2014).

El primer actor de suma importancia es la Presidenta o el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que en su carácter representativo como cabeza del Ejecutivo tiene las facultades de proteger, preservar, distribuir y administrar los recursos naturales partiendo de los intereses ciudadanos (CPEUM, 2025, art. 27) para apoyar su tarea en este rubro; a partir del poder ejecutivo se crea la principal Secretaría en materia de recursos naturales, la SEMARNAT.

El agua como recurso de propiedad nacional y a cargo del ejecutivo federal (CPEUM, 2025: art. 27) mantiene una gran responsabilidad en su gestión y es por ello que el Ejecutivo con base en la Ley de Aguas Nacionales (2025) determina la creación de la SEMARNAT, Secretaría encargada del agua y de otros recursos naturales. Esta secretaría tiene a su cargo la proposición de una política hídrica que conserve de manera eficiente y sustentable la distribución del agua, actividad que realiza a través de sus diferentes órganos desconcentrados (Torres, 2014).

Un tercer actor es el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, institución pública a cargo de la SEMARNAT, encargado de desarrollar investigaciones, adaptar y generar tecnologías para preparar personal calificado en la gestión, mantenimiento y conservación del agua (Torres, 2014).

Una institución representativa a nivel nacional es la CONAGUA, organismo desconcentrado de la SEMARNAT que apoya a esta Secretaría en la gestión de aguas nacionales y en el desarrollo de la política hídrica, así como a los estados y municipios a través de sus organismos de cuenca (Ley de Aguas Nacionales, 2025).

Para desempeñar sus funciones, la CONAGUA se organiza en dos modalidades: “a) El nivel nacional, b) El nivel regional Hidrológico, administrativo, a través de sus organismos de cuenca” (Torres, 2014: p.168). Esta Comisión tiene como tarea distributiva primordial, expedir títulos de concesión, asignación o permisos de

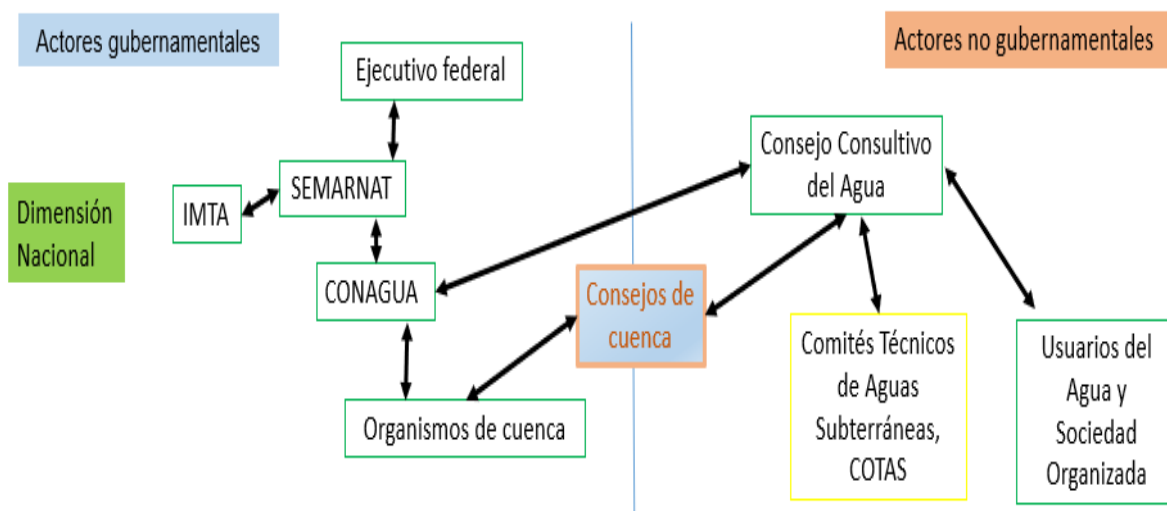
descarga de agua, reconociendo derechos a través del Registro Público de Derechos de Agua, por lo tanto, debe analizar y resolver los problemas y conflictos derivados de la explotación, uso, aprovechamiento o conservación de las aguas nacionales con los estados y sus municipios (Ley de Aguas Nacionales, 2025).

Un actor no gubernamental que actúa en la dimensión nacional es el Consejo Consultivo como un órgano constituido “por personas del sector privado y social, estudiosas o sensibles de la problemática en materia de agua y su gestión y las formas para su atención y solución” (Ley de Aguas Nacionales, 2025), este Consejo tiene las facultades de asesoramiento, análisis y evaluación de los problemas nacionales por cuenca (Torres, 2014).

Los Organismos de Cuenca son unidades “administrativas, técnicas y jurídicas especializadas, con carácter autónomo” (Ley de Aguas Nacionales, 2025) que apoyan a la CONAGUA. Su función es implementar la política hídrica y atender las problemáticas de su contexto hidrológico-territorial. Aunque cuentan con autonomía legal y ejecutiva, depende de la Comisión Nacional del Agua, a la cual reportan y representan en su ámbito territorial (Ley de Aguas Nacionales, 2025). Estos organismos están organizados por Consejos de Cuenca, los cuales son órganos colegiados que tienen el objetivo de integrar “la pluralidad de intereses, demandas y necesidades de las cuencas que correspondan” (Ley de Aguas Nacionales, 2025: art.13). Estas unidades de integración mixta se constituyen por tres actores: 1) Presidente, 2) Vocales de los tres órdenes de gobierno y 3) Usuarios del agua y organizaciones de la sociedad (Torres, 2014).

Por último, la CONAGUA con base en la Ley de Aguas Nacionales (2025), convoca a la sociedad en general, organizaciones de interés común a participar en los espacios designados a través de los Consejos de Cuenca y organismos de cuenca, para integrar sus propuestas y soluciones en la discusión de problemáticas nacionales, regionales, estatales y locales. Estos actores se pueden relacionar gráficamente en la siguiente figura, permitiendo percibir la verticalidad y orden.

Figura 3. Mapa administrativo del agua a nivel nacional



Fuente: Elaboración propia, tomando como base principal el esquema de Sistema de gestión del Agua en Arreguín *et al.* (2010: p. 64) y con base a la Ley de Aguas Nacionales LAN (2025).

El apartado 2.2 mostró la configuración compleja en la cual se ve inmersa la administración del agua en el orden nacional, realizando la búsqueda de organizaciones independientes y de participación ciudadana bajo el marco normativo nacional, intentando referenciar integralmente las leyes, actores y sus funciones en relación con el contexto hídrico.

Se ha señalado una crítica a las nuevas reformas y decretos por su ambigüedad en la operacionalización y su confusa descripción de los contextos locales y de las organizaciones autónomas. Aunque existe un compromiso incipiente con la participación social-comunitaria a través de los Consejos Consultivos y los organismos de cuenca, no se reconoce jurídicamente a los comités independientes

Será de suma importancia revisar la propuesta de ley para aguas nacionales, misma que lleva más de una década detenida, la cual tiene una nueva oportunidad para los procesos de participación y gobernanza del agua.

Al final de la revisión se concluye que ninguno de los actores o figuras jurídicas tienen funciones de dirección, control, apropiación y distribución autónoma (para

con la comunidad), y estas son las principales actividades que definen a un Comité Independiente de Agua Potable, mismos que llevan más de 100 años de existencia (Abiotes,1997) pero no tienen cabida en el marco legal federal.

El siguiente apartado se centrará en analizar el contexto del Estado de México, identificar nuevos elementos locales, actores y funciones, y acercar el marco referencial al contexto municipal de estudio.

2.3 Contexto estatal de la administración del agua en la Zona Norte del Sistema Lerma (ZNSL)

El contexto estatal de la administración pública aborda el marco jurídico de la gestión del agua en el Estado de México, con énfasis en el sistema Lerma y en la participación ciudadana en el acceso al agua potable. Se presentan las principales normas y reglamentos que rigen estos procesos, así como los actores involucrados, desde la Comisión del Agua del Estado de México y los Comités Técnicos de Aguas Subterráneas hasta las Direcciones de Agua Potable y organizaciones ciudadanas independientes.

El apartado intenta explicar el marco jurídico del agua, brindando especial atención a los actores, actividades, funciones, características jurídico-administrativas y sus relaciones en el contexto del Estado de México y Cuenca Lerma, logrado de esta manera acercar el marco referencial al caso de estudio en la Zona Norte del Sistema Lerma y sus municipios. No solo se describe, sino también se explica y reflexiona sobre la participación de los ciudadanos en la gestión del agua, así como esos vacíos en la toma de decisiones donde constantemente la gobernanza del agua hace énfasis.

El primer subapartado plantea la explicación del marco normativo y administrativo, actores y relaciones, proponiendo un breve esquema general de estas relaciones. Para el segundo, intenta delimitar el Sistema Lerma a través de las principales características administrativas y geográficas y, por último, se realiza una exposición de los municipios en el Sistema Lerma en la Zona Norte (SLZN), donde es posible

entender las características de la zona, la organización, los actores y la forma de gestión entre los diferentes municipios que la componen.

Al finalizar, se reflexiona sobre el contexto y cómo este preámbulo permite conocer la cercanía de los ciudadanos con el líquido, al mismo tiempo que se intenta señalar un poco del contexto histórico en esta zona.

2.3.1 El agua potable en el Estado de México: normativa y administración

El principal marco jurídico del agua en el Estado de México es la Ley del Agua para el Estado de México y sus Municipios. Esta ley busca impulsar dos vertientes, por un lado, el fomento a la cultura del agua, la promoción y concientización sobre su manejo sustentable y su gestión integral, y por otro, la inclusión de medidas a nivel local para su administración y manejo eficiente.

La responsabilidad del gobierno de proveer agua es una política transversal, pues en ella intervienen todas las áreas del quehacer público: educación, salud, ambiente, economía, turismo, finanzas, desarrollo social, desarrollo urbano (Ley del Agua para el Estado de México y sus Municipios, 2025). Esta ley estatal, al igual que todas las homólogas en otras entidades, se encuentra en espera de la presentación de la nueva ley nacional, misma que deberá buscar garantizar el derecho al agua potable y asignar responsabilidades, para dar cabida a una nueva organización local.

Algunos de los principales artículos exponen lo siguiente:

Artículo 1. Esta Ley tiene por objeto normar la explotación, uso, aprovechamiento, administración, control y suministro de las aguas de jurisdicción estatal y municipal y sus bienes inherentes, para la prestación de los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado, saneamiento, y tratamiento de aguas residuales (Ley del Agua para el Estado de México y sus Municipios, 2025, art.1).

En este primer artículo se da a conocer las bases de la ley, expone la importancia que tiene para la entidad el poder controlar y normar la explotación del agua para brindar servicio de agua potable, sin embargo, el servicio público de agua potable

es insuficiente en administración e infraestructura en el Estado de México, como se describió en los estudios revisados durante el primer apartado.

El artículo 2, en el apartado V, expone la necesidad de organización y participación ciudadana, como uno de los principales objetivos de la ley: “La organización de las autoridades del agua, los usuarios y los prestadores de los servicios para su participación en el Sistema Estatal del Agua como corresponda” (Ley del Agua para el Estado de México y sus Municipios, 2025).

No obstante, también hay un vacío constante al igual que en la ley nacional, ya que, si bien se habla constantemente de participación, lo cierto es que los espacios se encuentran restringidos a la consultoría o a las opiniones ciudadanas de legitimación que no intervienen directamente en la toma de decisiones o la participación directa en la administración del agua potable.

Por otro lado, el artículo 6 menciona:

El Municipio tendrá las siguientes facultades y obligaciones: Planear, estudiar, proyectar, construir, aprobar, conservar, mantener, ampliar, rehabilitar, administrar y operar las obras y sistemas de agua potable, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, así como su reúso y recirculación, en los términos de las Leyes Estatales y Federales de la materia (Ley del Agua para el Estado de México y sus Municipios, 2025, art.6).

En este sexto artículo también se reafirma la responsabilidad municipal del servicio público de agua potable, mismo que es enmarcado en el artículo 115 constitucional; sin embargo, para el Estado de México, esta propuesta normativa contrasta mucho con el panorama real, porque la existencia de Organismos Operadores, coordinaciones o direcciones municipales de agua en el Estado no cubre del todo otros servicios como el alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.

Por su parte, en los artículos 31 y 125 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (2025) se señala al agua potable como el primer servicio público en su jerarquía, dando potestad de nuevo a los municipios para brindar el servicio a través de la creación de los Organismos Operadores.

La administración del agua potable (bajo la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Ley del Agua para el Estado de México y sus Municipios), deberá encontrarse bajo la tutela de los Organismos Operadores (OO), mismos que en la ley estatal se especifican como los encargados de prestar también servicios de alcantarillado (Organismo Público Descentralizado para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, ODAPA); sin embargo, en la página oficial solo se muestra el registro de 50 organismos bajo esta figura administrativa (Comisión de Agua del Estado de México, 2023), lo cual habla sobre la poca capacidad institucional y administrativa del Estado de México, considerando que existen 125 municipios en esta entidad.

Por otra parte, la organización administrativa estatal se encuentra constituida por diferentes actores e instituciones que van desde el gobernador, que se coordina con la CONAGUA y los organismos de cuenca para seguir los lineamientos de la política hídrica, hasta los Comités Técnicos de Aguas Subterráneas (COTAS), pasando por la Comisión de Agua del Estado de México (CAEM).

Asimismo la o el representante del Poder Ejecutivo a nivel estatal, en materia del recurso hídrico, tiene como principal responsabilidad coordinarse con la CONAGUA para administrar el agua nacional y seguir los lineamientos de la política hídrica como lo remarca la Ley de Aguas Nacionales (2025), para el desarrollo de esta tarea, la Gobernadora o el Gobernador del estado se apoya de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra (Ley del Agua para el Estado de México y sus Municipios, 2025).

La Secretaría Estatal del Agua tiene como una de sus principales funciones “proponer al gobernador proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y convenios sobre los asuntos de su competencia” (Torres, 2014: p. 175). Así como promover decretos de expropiación, participar en la federación, el sector social y privado en la concesión de la infraestructura hidráulica estatal. Además, tiene como responsabilidad coordinarse con la Comisión de Agua Potable del Estado para operar en los municipios, a través de los organismos operadores y la sociedad en general (Ley del Agua para el Estado de México y sus Municipios, 2025).

Con base en la ley estatal en materia de agua, la dependencia estatal debe crear una comisión vinculatoria entre los municipios y el orden federal a través de la CONAGUA, este organismo vinculatorio es la Comisión de Agua del Estado de México (CAEM), que se conceptualiza como un organismo público descentralizado, con patrimonio propio y personalidad jurídica (Ley del Agua para el Estado de México y sus Municipios, 2025).

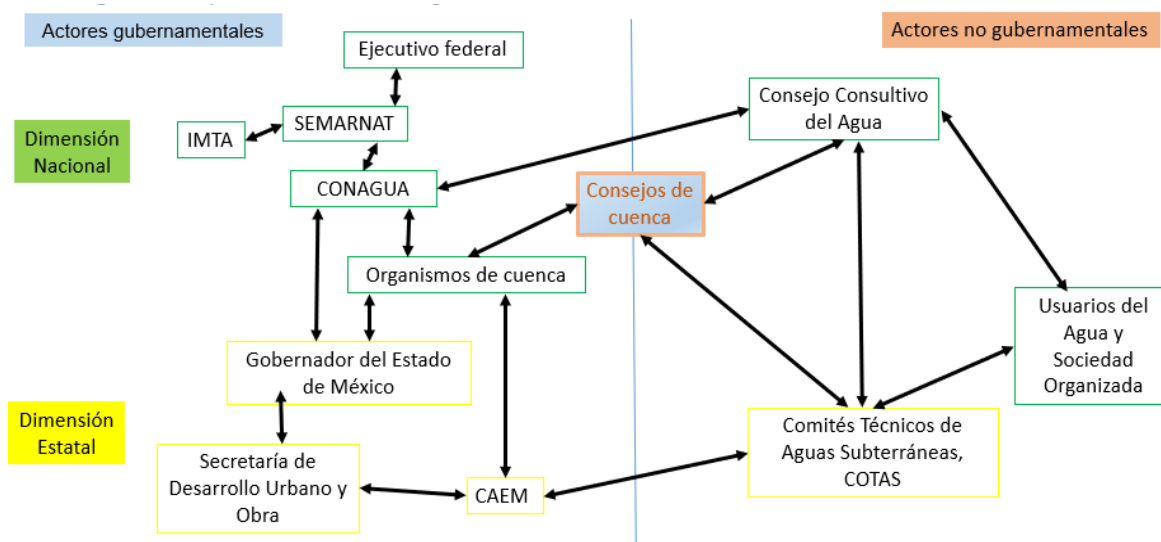
La CAEM tiene entre sus principales responsabilidades:

Planear, diseñar, presupuestar, conservar, operar y administrar sistemas de suministro de agua potable, desinfección, drenaje, alcantarillado, tratamiento, reusó de aguas residuales tratadas y disposición final de sus productos finales” (Ley del Agua para el Estado de México y sus Municipios, 2025, art. 26).

Por último, un actor que sigue presente en esta dimensión es la organización de ciudadanos, investigadores, especialistas hidrológicos y sociedad civil en general, que se ven representados por los Comités Técnicos de Aguas Subterráneas, (COTAS) y se vinculan con la CAEM y los consejos de cuenca, estos tienen el objetivo de realizar sugerencias profesionales basadas en las necesidades y problemáticas de cercanía con la sociedad a nivel nacional y estatal; en estos comités se destaca la participación de grupos académicos y ciudadanos (Ley de Aguas Nacionales, 2025, art.14), pero no de las comunidades; además, estos comités tienen voz pero no voto en la toma de decisiones sobre el agua de riego, más no de agua potable de consumo.

El siguiente mapa administrativo (véase figura 4) intenta ilustrar las dimensiones, actores y relaciones (verticales y horizontales) entre los gestores y administradores en el orden estatal; así como delimitar un organigrama mental basado en la jurisdicción mexicana, que se refuerza en los vínculos formales e informales que garantizan el desarrollo de una política hídrica desde la dimensión nacional hasta la dimensión estatal.

Figura 4. Mapa administrativo del agua a nivel estatal



Fuente: Elaboración propia, tomando como base principal el esquema de Sistema de gestión del Agua en Arreguín *et al.* (2010: p. 64) y con base en la Ley del agua para el Estado de México y Municipios (2025).

Como se observa, en el orden estatal no hay cabida para organizaciones independientes, al menos no en el plano normativo o en alguna legislación. La participación sigue encasillada a espacios gubernamentales que son dirigidos por las instituciones ejecutivas, donde los usuarios participan, pero no en torno a la pertenencia, la dirección o distribución del agua potable.

El esquema planteado muestra las relaciones que existen entre los actores hasta el orden estatal. Para el contexto municipal, tomaremos en cuenta en las siguientes líneas, las principales normativas como la Ley del Agua para el Estado de México y sus Municipios y la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

El reconocimiento de la administración del agua en el espacio local reivindica el posicionamiento de las autoridades de cercanía, como los delegados, los ayuntamientos municipales y otros actores no formales (como los Comités Independientes de Agua Potable) que apoyan en la gestión de los servicios públicos y la solución de problemáticas en la proximidad en la comunidad y el municipio.

Con base en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (2025), el artículo 125 refiere que los municipios tienen a su cargo la prestación de los servicios públicos como: agua potable, alcantarillado, saneamiento y aguas residuales. Este artículo muestra una vez más la responsabilidad del ayuntamiento de prestar el servicio de agua (y también alcantarillado y saneamiento), sin embargo, los registros oficiales en el directorio de la Comisión de Agua del Estado de México solo muestran la existencia de 50 Organismos Operadores (CAEM, 2023) que manejan el servicio integral.

Cabe reflexionar la situación que viven otros 75 ayuntamientos que solo cuentan con direcciones o coordinaciones de agua, mostrando falta de capacidad institucional y administrativa. Por otro lado, en el artículo 34 de la Ley del Agua para el Estado de México y sus Municipios, se propone que cuando el ayuntamiento no preste el servicio de agua directamente, podrá ceder la prestación por conducto de la comisión estatal o personas jurídicas colectivas concesionarias (Ley del Agua para el Estado de México y sus Municipios, 2025).

Parece que este artículo se acerca mucho a la figura de representación colectiva ciudadana, en una parte autónoma e independiente debido a la concesión cedida por el ayuntamiento, sin embargo, esta autorización se encuentra restringida para asociaciones civiles con personalidad jurídica, es decir, bajo acta constitutiva. Lo cual deja fuera a comités independientes de agua potable porque son informales y sin bases jurídicas.

Algo interesante en esta misma Ley, es su artículo 38, donde se habla sobre los Organismos Operadores y la integración de su consejo directivo, debido a que en su inciso VI plantea la existencia de tres vocales representantes de los ciudadanos, ajenos a la administración, pero desafortunadamente (en contra de la participación democrática de los ciudadanos) su asignación es responsabilidad de los ayuntamientos (Ley del Agua para el Estado de México y sus Municipios, 2025).

Este artículo no describe explícitamente la existencia de los CIAP, porque son cargos designados de manera personal, además habla de una representatividad,

casi nula, al tratarse de tres personas. Es un grado de participación ciudadana, pero vigilada, guiada y en cierto punto forzada por las asignaciones del ayuntamiento.

El capítulo 4 de la ley mencionada está reservado a los usuarios, pero en ninguno de sus artículos establece como derecho la participación en la toma de decisiones, el carácter jurídico que prevalece en este capítulo es el de un cliente más. Pero este capítulo se aleja de la realidad, ya que existe una participación activa con actores que están decidiendo sobre el vital líquido, sobre la apropiación y la distribución del recurso (Ley del Agua para el Estado de México y sus Municipios, 2025).

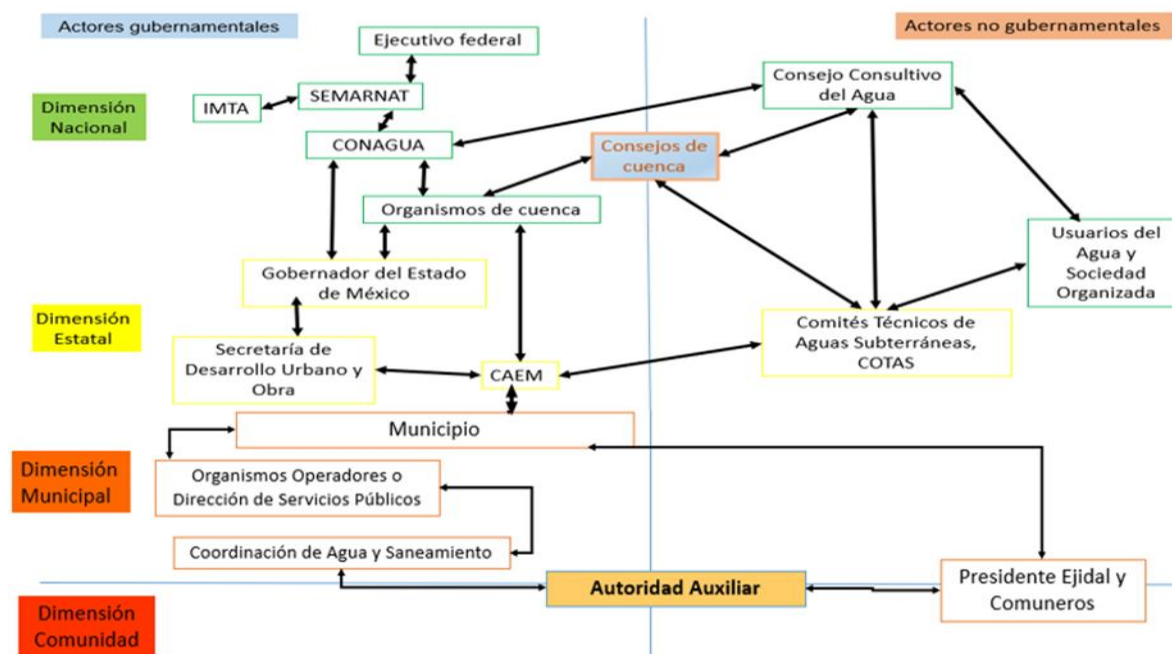
Por ahora, en este apartado queda mencionar la importancia de instituciones gubernamentales como las direcciones de servicios públicos de agua en los municipios, las coordinaciones y los organismos operadores, que bajo el orden gubernamental y con la responsabilidad emanada del 115 constitucional y del 125 de ley estatal, buscan administrar y gestionar un servicio público integral, en ocasiones son deficiencias institucionales y de infraestructura.

Destaca la figura de los delegados que participan de las decisiones, pero se encuentran limitados por ser cargos honoríficos y no contar con capacidades administrativas más allá de sus comisiones, obviamente esto se pudo diferir entre los contextos específicos, aun así, no dejan de ser autoridades auxiliares, con una doble representación, es decir no son puramente ciudadanas o autónomas.

Y, por último, los presidentes ejidales que se hacen presente en la Ley de Aguas Nacionales (2025) (como se vio en el subapartado anterior), pero que son actores dedicados a la administración y gestión de agua de riego, no de agua potable.

Con base en la revisión anterior es posible presentar la siguiente figura 5, que intenta completar el mapa administrativo general, con el sustento normativo de las diferentes leyes nacionales, estatales y municipales.

Figura 5. Mapa administrativo del agua en cuatro dimensiones de participación



Fuente: Elaboración propia, tomando como base principal el esquema de Sistema de gestión del Agua en Arreguín *et al.* (2010: 64), la Ley de Aguas Nacionales (2025) y la Ley del Agua para el Estado de México y sus Municipios (2025).

Un marco normativo que no se puede dejar de mencionar son los bandos municipales, ya que tienen la intención de exponer las funciones, obligaciones y la estructura de los municipios; en este sentido, cada ayuntamiento tiene características muy particulares muy bajo su contexto específico, pero esta es una referencia que se revisará en el apartado siguiente sobre el espacio de estudio en la Zona Norte del Sistema Lerma (ZNSL), debido a que en ese punto se examinarán los bandos de los ocho ayuntamientos que conforman esta zona.

2.3.2. Sistema Lerma: Delimitación y principales características

Para hablar del agua en México es necesario mencionar sus Regiones Hidrológico-Administrativas (RHA) en el relieve geográfico, con la intención de poder referenciar un espacio en específico. Para facilitar la administración del agua el relieve hídrico de México se divide en 13 RHA, las cuales son administradas por Organismos de Cuenca (CONAGUA, 2022).

La entidad con mayor población en el país es el Estado de México y se encuentra dentro de la octava región hídrica, la cual ha sido nombrada Lerma-Santiago-Pacífico, es la tercera región más grande del país con 192,722 km² de superficie, solo después de la Región del Noreste y del Río Bravo (CONAGUA, 2022).

La octava región debe su nombre a la cuenca del río Lerma, este río nace en el centro del Estado de México, recorre los estados de Guanajuato, Querétaro y Jalisco, desemboca en el océano pacífico, es el sexto más largo de país con una extensión de 708 km y el más importante del centro del país (véase figura 6), abarca 33 municipios en la entidad mexiquense y de su captación pluvial se benefician más de 10 millones de personas en el Estado de México y la CDMX (Comisión de Cuenca del Río Lerma, 2022).

Identificar la hidrografía del espacio geográfico permite entender la dimensión y complejidad de la zona centro del país, la más poblada del país.

Figura 6. Cuenca del Río Lerma en el Estado de México



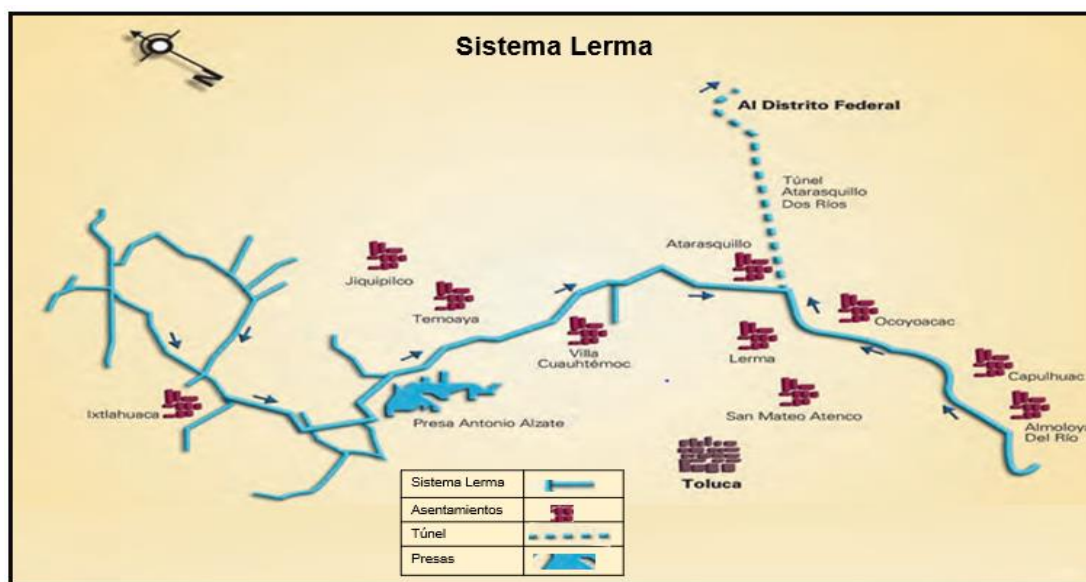
Fuente: Comisión de Cuenca del Río Lerma, 2021.

El Sistema Lerma (SL) es una construcción hídrico artificial, basada en las limitaciones naturales de la cuenca Lerma y subcuenca Almoloya-Otzolotepec, tiene el principal objetivo de abastecer a la Ciudad de México, municipios vecinos y la

zona periférica conurbada del poniente (CONAGUA, 2023). Con una extensión total de 123,532 km² de cuenca, se establece como la primera fuente (externa) de abastecimiento (Torres, 2014) y como la segunda ciudad más poblada de América Latina (con 22.1 millones, solo después de Sao Paulo, con 22.4 millones). Son estas algunas referencias del contexto de estudio en el Sistema Lerma, mismas exponen la importancia de su estudio.

Esta infraestructura del SL tiene, entre sus principales funciones, captar, conducir y abastecer el agua en volúmenes determinados a la CDMX, a través de su composición en pozos, presas, líneas de conducción y presas (Escolero, 2009). Su nacimiento natural se encuentra en Almoloya del Río, Estado de México, pasando por Chapultepec, Ocoyoacac y Lerma, como puede observarse en la siguiente figura, extendiéndose hasta Ixtlahuaca donde el agua descarga en la presa Antonio Alzate (Perló *et al.*, 2009).

Figura 7. Sistema Lerma



Fuente: Perló *et al.* (2021: p. 32).

El SL conecta dos acuíferos, Ixtlahuaca (norte) y Toluca (sur), se encuentra estructurado en una compleja red de relaciones y responsabilidades fuera de las delimitaciones territoriales y administrativas, prueba de ello es que la administración

del Sistema Lerma se encuentra a cargo del Sistema de Aguas de la Ciudad de México, misma que tiene la responsabilidad de brindar apoyo en el abastecimiento de agua a los principales municipios ribereños del acueducto Lerma, con base en los acuerdos entre el entonces Distrito Federal y el Estado de México, en 1970 (Torres, 2014).

La figura 8 muestra el Sistema Lerma en sus dos zonas, al norte (Ixtlahuaca) y sur (Toluca), identificando así las principales zonas por las cuales atraviesa, mostrando a su vez la complejidad territorial e infraestructural, a través de la cual los diferentes municipios aportan un total de $4\text{m}^3/\text{s}$, completando así el 9% del agua consumida en la Ciudad de México (Atlas de la Comisión de Cuenca del Río Lerma, 2022).

Figura 8. Sistema Lerma y zonas norte-sur



Fuente: Torres (2014: p. 32).

Como se visualiza en esta figura, el Sistema Lerma se divide en dos zonas, la zona norte que tiene más influencia, porque es donde se encuentran la mayor cantidad

de municipios donde se abastece de agua (Torres, 2014). La zona norte se integra por ocho municipios: Almoloya de Juárez, Ixtlahuaca, Jiquipilco, Jocotitlán, Lerma, Otzolotepec, Temoaya y Xonacatlán.

Concluyendo el apartado es importante mencionar que el Sistema Lerma es el más antiguo abastecimiento (externo) de agua potable para la Ciudad de México, con más de 70 años, aunque en menores dimensiones que el Cutzamala porque el nivel de captación ha bajado en los últimos años (Torres, 2014). Este sistema tiene a su cargo 400 pozos aproximadamente, de tal manera, se posiciona como la primera obra de infraestructura más grande que impulsó el desarrollo, económico y social de la Ciudad de México.

Por ende, es interesante exponer que el SL desde su primer año de funcionamiento, en 1951, se ha construido bajo una serie de negociaciones gubernamentales en el orden federal y estatal, entre el Distrito Federal (ahora Ciudad de México) y el Estado de México, pero también en el orden municipal y comunitario se han mantenido redes intergubernamentales y de política pública entre el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, CONAGUA, los Organismos Operadores y direcciones o coordinaciones municipales, así como entre los ciudadanos, usuarios y vecinos, como apuntan los estudios de Escolero *et al.* (2009) y Gómez *et al.* (2010).

Entre los diferentes tipos de relaciones, actores y contextos municipales, el Sistema Lerma mantiene en esencia una complejidad en torno a la gobernanza del agua, que expone una crisis hídrica (Kammerbauer, 2010), producto de la explotación de pozos, una crisis entre las negociaciones y acuerdos, donde en los últimos años los ciudadanos han tenido mayor participación debido, en gran medida, al proceso de democratización y reivindicación histórica del espacio local y la participación ciudadana en bienes comunitarios (Gómez *et al.*, 2010).

Aunque el marco jurídico en el Estado de México —principalmente a través de la Ley del Agua para el Estado de México y sus Municipios (2025) y la Ley Orgánica Municipal— establece la responsabilidad de los municipios en la prestación del

servicio de agua potable y reconoce la participación ciudadana como principio, en la práctica existe una distancia considerable entre lo que la ley enuncia y lo que ocurre en el terreno.

Por otro lado, la legislación plantea la existencia de Organismos Operadores (OO) municipales formalizados y la posibilidad de incluir representantes ciudadanos en los consejos directivos; sin embargo, solo 50 municipios cuentan oficialmente con OO, dejando a 75 municipios sin una estructura administrativa robusta, operando apenas con direcciones o coordinaciones de agua. Esta deficiencia institucional genera vacíos de gestión que son cubiertos, de manera informal, por comités ciudadanos de agua (CIAP), los cuales no están reconocidos formalmente en la ley.

La ley tampoco contempla figuras autónomas o independientes como parte activa de la gestión hídrica. Si bien se menciona la participación ciudadana, esta es meramente consultiva y diseñada bajo mecanismos controlados (por ejemplo, la designación de vocales ciudadanos por los propios ayuntamientos). Por tanto, los comités de agua operan en un estado de informalidad jurídica, sin respaldo normativo que les otorgue legitimidad para gestionar recursos, tomar decisiones, o intervenir en la administración del servicio.

Ante las características mencionadas anteriormente, el contexto del SL proporciona interesantes elementos para su estudio, considerando en gran medida las complejidades en el manejo comunitario e informal del agua, mismo que subsiste dentro y fuera del sistema y se hacen presentes en la administración de bienes comunes.

2.4 Los Comités Independientes de Agua Potable (CIAP) en el contexto de la ZNSL

La administración del agua tiene varias dimensiones, como lo hemos desarrollado anteriormente, una de ellas es el espacio local, el reconocimiento de este espacio reivindica el posicionamiento de las autoridades de cercanía, como los delegados, los ayuntamientos municipales y otros actores no formales (como los Comités

Independientes de Agua Potable), que apoyan en la gestión del servicio público de agua potable y la solución de problemáticas cercanas a la comunidad y al municipio.

Los Comités Independientes de Agua Potable son organizaciones autónomas, que nacen de la organización comunitaria entre los usuarios del recurso, que se apropian de su administración como lo describe Aboites (1997). Su origen se remonta a la época colonial y apunta a la continuidad de usos, costumbres y ordenamientos comunales (Aboites, 2009), por lo tanto, es posible confirmar que los comités son una figura histórica y una forma de organización y participación colectiva (Sandoval, 2011), que se han apropiado del recurso hídrico (pozos, manantiales u otros cuerpos de agua) y funcionan debido a la legitimidad y confianza que la comunidad les proporciona.

Sin embargo, los CIAP no tienen una figura legal, como se describió en los apartados anteriores, pues tanto en el contexto nacional, como en el estatal y el municipal, la normativa ha dejado en la informalidad las actividades de estas organizaciones.

Los comités han subsistido a pesar de las problemáticas administrativas y legales, como lo plantean Cadena, Cruz y Franco (2012), ya que su existencia sigue en la ilegalidad y la informalidad (no tienen reconocimiento en la Ley de Aguas Nacionales, ni en la ley estatal, al menos no para el caso del Estado de México), y con grandes disfunciones en transparencia y rendición de cuentas (Sandoval, 2011; Garay, 2001), que afectan la eficiencia, administración y distribución del recurso líquido más importante para la vida.

En el contexto del Estado de México los Comités Independientes de Agua aún prevalecen como figura de autoridad sobre manantiales y pozos, ejemplo de ello es el caso de la Zona Norte del Sistema Lerma, mismo que se compone por ocho municipios, que cuentan con cerca de 200 pozos aproximadamente (CONAGUA, 2020), de los cuales, se conoce la existencia de manantiales que son administrados por CIAP.

En visión del contexto administrativo y normativo del agua, la presente investigación reconoce a los Comités Independientes de Agua Potable como figuras históricas y administrativas de gran relevancia para la cobertura y gestión del servicio en los municipios de la ZNSL del Estado de México, en este sentido, la investigación pretende ser consciente de las desventajas y problemáticas que desde la perspectiva legal y administrativa afronta una organización comunitaria como los CIAP, sin embargo, con base en el estado del arte también considera las ventajas y los efectos positivos en la participación ciudadana y la gobernanza.

El presente apartado pretende describir el contexto de la zona norte, considerando los municipios donde interactúan los CIAP con otros actores; en torno al recurso hídrico, se describe el contexto tomando en cuenta estudios sobre cada municipio e investigaciones sobre el agua potable.

Por último, se realiza un resumen de las principales características que tienen los CIAP estudiados para la investigación en estos ocho municipios (uno por cada municipio), la información permite generar una tipología donde se describen los elementos comunes y los rasgos que comparten entre ellos.

2.4.1 Contexto de la Zona Norte del Sistema Lerma

La Zona Norte del Sistema Lerma (ZNSL) se integra por ocho municipios, como se indica en la figura 9: Lerma, Xonacatlán, Otzolotepec, Temoaya, Jiquipilco, Jocotitlán, Ixtlahuaca y Almoloya de Juárez (Comisión de Cuenca del Río Lerma, 2021).

Figura 9. Municipios de la Zona Norte del Sistema Lerma



Fuente: Elaboración propia con base en Torres (2014).

La ZNSL aporta agua al Sistema Lerma y mantiene el abasto (externo) para la segunda ciudad más grande de América Latina, la Ciudad de México (ONU, 2021).

En esta zona se gestiona el agua potable de pozos o manantiales que son administrados por los ayuntamientos, como lo señala la Constitución, y por otras organizaciones llamados Comités Independientes de Agua Potable (CIAP). Estos comités cobran relevancia por su proximidad y el aprovechamiento del recurso hídrico, nacen de la organización comunal en medio de intereses privados y colectivos como lo demuestran los estudios de Cadena, Cruz y Franco (2012), Tinoco. A y Ordoñez M. (2010), Garay. M. (2001) y Ortega, W. (2008), o las perspectivas analíticas de Sandoval, A. (2011), Sandoval, A. y Günther, M. (2013), Ruiz, I. (2013) y Aboites, L. (1997).

Cada municipio de la zona norte tiene un contexto hídrico y geográfico único, que impacta en la organización administrativa y comunitaria. Con la idea de configurar una idea general sobre las condiciones municipales, el cuadro 5 nos permite conocer las principales características de cada municipio.

Cuadro 5. Breve descripción del contexto hídrico en los municipios de la ZNSL

Municipio	Descripción
Almoloya de Juárez	Está ubicado en la parte noroccidental del Estado de México, abarca 483 km² y tiene 174,587 habitantes (INEGI, 2020). La red hidrológica del municipio se integra por los afluentes naturales, manantiales, ríos y arroyos y la infraestructura hidráulica existente. En el municipio existen 51 arroyos pequeños, sin caudal en la época de sequía, además de ocho manantiales, de los cuales sobresalen el Ojo de Agua, Dilatada y Arroyo Zarco. La infraestructura hidráulica consta de 191 bordos, tres presas, 45 pozos profundos y seis acueductos. Los cuerpos de agua, fundamentales para el desarrollo de la agricultura y ganadería, abarcan una superficie de 1,137.7 hectáreas. En el municipio se encuentra la quinta parte de la superficie de cuerpos de agua de la región I Toluca, y es el municipio mejor dotado de agua.
Ixtlahuaca	Se localiza en la parte noroccidental del Estado de México, tiene 336 km² y 160,139 habitantes (INEGI, 2020). El río Lerma cruza el Valle de Ixtlahuaca, entra por el sureste, sigue por el centro y sale por el noroeste para continuar por los municipios de Jocotitlán y San Felipe del Progreso.
Jiquipilco	Se localiza al norte del valle de Toluca y al oriente del valle de Ixtlahuaca. Ocupa parte de la serranía del Monte Alto, cuenta con 276 km² y 76,826 habitantes (INEGI, 2020). Este municipio forma parte de la cuenca del río Lerma, que pasa por el occidente de la zona baja y tiene dos ríos que reciben las aguas de diversos riachuelos y escurrideros: Sila y Mado.

	Como parte de los recursos hidrológicos del municipio tiene 51 pozos profundos para la Ciudad de México, 12 acueductos, 53 bordos y 24 corrientes intermitentes.
Jocotitlán	Está localizado en la parte noroeste del Estado de México y ocupa parte del valle de Ixtlahuaca (276 km² y 69,264 habitantes) (INEGI, 2020). Los manantiales de mayor caudal son Las Fuentes, que abastece de agua potable a la cabecera municipal y Las Tazas, junto a Tiacaque y Santa Cruz, en el ejido Santiago Yeche. Entre los pozos más destacados están el de Mavoro, el de la escuela técnica agropecuaria “Lic. Andrés Molina Enríquez” en Huemetla, así como los perforados por el Sistema de Aguas de la Ciudad de México SACMEX.
Lerma	Se encuentra localizado en la zona central del oeste del Estado de México, tiene una extensión de 228 km² y cuenta con 170,327 habitantes (INEGI, 2020). Los cauces que destacan por su importancia son: Salto del Agua, Flor de Gallo, San Mateo, Río Seco y Peralta; además, se encuentra el río Lerma, que actualmente no se considera una fuente de abastecimiento, por ser ocupado como drenaje, donde se descargan aguas residuales, tanto domésticas como industriales.
Otzolotepec	Se encuentra al noreste de la ciudad de Toluca, tiene una extensión de 127 km² y cuenta con 88,783 habitantes (INEGI, 2020). El municipio pertenece a la región hidrológica Lerma-Chapala-Santiago. Tiene un río perenne llamado Solanos y de temporada están Mayorazgo y Arroyo Zarco.
Temoaya	Se encuentra en la parte centro norte del Estado de México (199 km² y 105,766 habitantes) (INEGI, 2020). El río Lerma sirve de límite sur al municipio y forma a su paso la Presa Alzate.

Xonacatlán	Se localiza al norte del valle de Toluca, su extensión es de 66 km ² y tiene 54,633 habitantes (INEGI, 2020). Hay siete pozos de extracción de agua potable que abastecen a la cabecera municipal y al pueblo de Zolotepec.
------------	--

Fuente: Actualización del INEGI (2020), basado en la descripción de Torres (2014: p.183).

El cuadro 5 muestra las principales características hídricas y generales que distinguen a los municipios, algo por contrastar es la extensión territorial que va desde municipios pequeños como Xonacatlán, con 32 km² hasta municipios grandes, como Almoloya de Juárez, con 483 km². La mitad de estos municipios tienen más de 100 mil habitantes y dentro de los municipios con menos cuerpos de agua se encuentran Xonacatlán y Oztolotepec; sin embargo, en esta zona se localiza el municipio con mayor extensión superficial de cuerpos de agua (Almoloya de Juárez).

Por su parte, Lerma es el municipio que cuenta con la mayor superficie del afluente del río principal, pero este río, del mismo nombre que el municipio, no es una fuente de abastecimiento por el grado de contaminación.

En la Zona Norte del Sistema Lerma se conoce la existencia de CIAP, como es el caso de Lerma, donde se apoyan de las delegaciones municipales (autoridades auxiliares de los ayuntamientos) para gestionar recursos con el ayuntamiento y la CONAGUA. En el caso de Xonacatlán, se ha defendido como usos y costumbres el “derecho a administrar sus pozos” sin rendir cuentas, ya que consideran que el agua es parte de su herencia natural, por ser originarios de la comunidad (Torres, 2014).

Para el caso de Oztolotepec y Temoaya (municipios colindantes), con el crecimiento de sus zonas habitacionales han desconfigurado los límites territoriales y han generado nuevas demandas por el uso y la administración de pozos cercanos a la cuenca del río Lerma y a sus fronteras naturales, por lo tanto, desde el 2016, mantenían conflictos comunitarios por la administración del recurso (Rubí, 2016).

Por su parte, para Jiquipilco, Jocotitlán e Ixtlahuaca, que son municipios menos poblados, más alejados del centro de la cuenca y con características rurales y marginales más evidentes, sus CIAP presentan una participación cerrada por parte de la comunidad, sus relaciones con otros actores en torno al agua son casi nulas porque las decisiones que toman no consideran ni al presidente municipal (Romero y Cadena, 2021).

Sin embargo, por pertenecer al Valle Mazahua y Otomí, los problemas que presentan se deben más a la falta de una organización efectiva, los cobros, la apertura de tomas, la solución de fugas, transparencia y rendición de cuentas, que por escasez del agua. Muestra de ello es que en el municipio de Jiquipilco hay 75 pozos que son administrados por el Sistema de Aguas de la Ciudad de México para llevar agua a esta ciudad.

De esta manera, es posible describir, bajo una mirada general, el contexto que vive la ZNSL, con base en las distintas formas de organización y representación en torno al agua que muestran los CIAP en cada municipio. Por lo tanto, es posible referir la existencia de 86 comités, aproximadamente, con base en el Registro Público de Derechos de Agua (REPDA, 2022), mismos que participan en un tipo de gobernanza única por sus contextos complejos y con una específica inestabilidad e informalidad, dadas sus condiciones particulares entre las redes de actores y la participación no gubernamental (Porras, 2019).

2.4.2 Tipología de los CIAP de la Zona Norte del Sistema Lerma: Almoloya de Juárez, Ixtlahuaca, Jiquipilco, Jocotitlán, Lerma, Otzolotepec, Temoaya y Xonacatlán

El presente apartado pretende mostrar una descripción general sobre los comités visitados durante la primera etapa de este proceso de estudio, a partir de una clasificación de los principales aspectos destacados por los comités y de la tendencia que estos tienen a tratar ciertos temas, que van desde la estabilidad del servicio, temáticas electorales, la defensa, la propiedad del recurso hídrico y los comités que trabajan temas diversos, también llamados “comités plurales”.

Es importante señalar que en este apartado no se describe particularmente cada uno de los comités, ante la falta de información completa, solo presenta un esbozo de lo que reflejan las bitácoras de 15 reuniones entre los comités explorados en un primer momento. Para abordar una descripción detallada y más precisa se puede revisar el tercer capítulo, mismo que desarrolla la metodología y el caso de estudio.

La tipología de comités es resultado de un estudio exploratorio básico que permite abordar, en un primer momento, las características significativas de los comités y a partir de ellas clasificar a los sujetos de estudio, que son los Comités Independientes de Agua Potable (CIAP). Los tipos de CIAP se han definido con base en las temáticas más abordadas durante las reuniones de las respectivas organizaciones, así como en las actividades que realizan y sus intereses.

Durante este primer acercamiento exploratorio de los ocho municipios que conforman la ZNSL, fue posible identificar cuatro tipos de CIAP, que mantienen un sesgo en las temáticas que trabaja y discute la organización:

- 1) Estabilidad del servicio: estos comités trabajan y discuten principalmente sobre las problemáticas del servicio, condiciones económicas, fugas, eficiencia, cobros y organización administrativa para mejorar o hacer que prevalezca el servicio.
- 2) Temáticas electorales: trabajan también por el servicio, pero además suman a las reuniones diferentes temas sobre la organización electoral y sobre su participación o apoyo a candidatos y organizaciones políticas.
- 3) Defensa y propiedad del recurso hídrico: mantienen conflicto por la administración y propiedad del agua con otras comunidades o con el ayuntamiento.
- 4) Comités con temáticas plurales: tratan diferentes temáticas fuera del agua, como políticas electorales, ejidatarias, fiestas patronales, conflictos en la delegación u otros servicios públicos.

Este ejercicio exploratorio mantiene en esencia la propuesta de Rhodes (2018) sobre la importancia que tienen los contextos, las interpretaciones y los actores en el estudio de los hechos sociales y las redes de política pública, por lo tanto, esta

tipología define un escenario muy particular en la ZNSL, pero no por ello intenta describir todo lo que ocurre en Comités Independientes a nivel general.

Los tipos de comités es una clasificación basada en las visitas y reuniones que en diferentes organizaciones autónomas se realizó. Esta clasificación considera los temas que más se han tratado y la tendencia en las discusiones, comentarios y pláticas entre los integrantes de los comités.

Antes de definir los tipos de comités en la Zona Norte del Sistema Lerma (véase cuadro 6) es importante mencionar que los CIAP de cada una de las clasificaciones mantienen de fondo y como función principal el objetivo de brindar el servicio comunitario de agua potable en cada contexto territorial donde intervienen, pero también persiguen otros intereses y discuten otras temáticas.

Cuadro 6. Tipología de los CIAP de la Zona Norte del Sistema Lerma

Tipo de CIAP	Descripción	Municipios
1. Trabajan temas de estabilidad del servicio.	Son comités que comúnmente desempeñan un trabajo más eficiente, porque las principales temáticas que tratan son la solución de problemáticas; son organizaciones que tienen más experiencia técnica en el tratamiento del recurso, por lo tanto, sus integrantes se comportan con mayor profesionalismo, mantienen un orden y tienen objetivos más claros sobre sus intereses en el comité.	Almoloya de Juárez, Ixtlahuaca y Jiquipilco
2. Trabajan temáticas electorales.	Son comités muy politizados, jerarquizados y con liderazgos definidos más allá del presidente del comité. Las temáticas que trabajando son de índole electoral o político, cuentan con actores que constantemente se encuentran negociando	Lerma y

	espacios de poder (también recursos o materiales de construcción) o que ya cuentan con esta representación gubernamental. Estos comités tienen mucha interacción con el gobierno municipal, con los delegados y su organización, si bien de fondo administran el agua, siempre mantienen una segunda intención, de posicionarse políticamente o a alguno de sus integrantes.	Xonacatlán
3. Trabajan por la defensa y propiedad del recurso hídrico.	Son comités que viven una crisis por defender el recurso hídrico que se encuentra en su territorio, pelean la propiedad y la administración del agua con el gobierno municipal, estatal o federal, o también lo hacen con otras comunidades o comités. Sus reuniones se caracterizan por una intensa participación, aunque presentan una desorganización sistemática en aspectos como las votaciones, las actividades y la toma de decisiones. Estos comités mantienen la administración del agua potable en la comunidad, pero los conflictos externos no les permiten enfocarse en mejorar el servicio, por el contrario, parece ser más deficiente, porque el principal objetivo es no perder la propiedad y control del recurso. La organización interna del comité mantiene vínculos fuertes y al menos los tres representantes principales (presidente, secretario y tesorero) son	Otzolotepec y Jocotitlán

	unidos y tienen claro el interés de “no permitir que les roben el agua”.	
4. Trabajan diversas temáticas al mismo tiempo.	Este tipo de comités son los que tienen menos presencia, pero son muy activos, realizan diferentes actividades al mismo tiempo, sus integrantes tienen diferentes cargos en otros ámbitos, como las fiestas patronales, las delegaciones o el ejido. Las multifunciones de los integrantes del comité no permiten concentrarse al cien por ciento en atender el servicio de agua potable comunitaria, por ello, en ocasiones terminan dejando la responsabilidad en el fontanero (administrador de la red y el suministro de agua), y ellos solo vigilan el cumplimiento de las actividades.	Temoaya

Fuente: Elaboración propia con base en las visitas a comités de la ZNSL.

La presente clasificación es un esbozo general que permite explorar las características básicas que mantienen los Comités Independientes de Agua Potable visitados en la primera etapa de acercamiento al contexto de estudio. Esta cercanía expuso aspectos de integración, orden, funciones, vínculos, objetivos y principales intereses entre los diferentes tipos de comités, demostrando la importancia y el impacto que tienen los contextos y los actores, para el desarrollo de las actividades, funciones y el desarrollo del servicio público de agua potable.

Con esta base descriptiva es posible iniciar la exploración de los comités de estudio, reafirmando que las narrativas e interpretaciones de los actores son comúnmente causas y consecuencias de cambio, y que la interacción de estos actores en contextos específicos y complejos pueden desencadenar no siempre los resultados ideales.

La clasificación muestra de nuevo un contraste entre la idea normativa de participación y gobernanza en una red con la realidad, misma que resulta más compleja. Para el caso de los Comités Independientes, la versión normativa sugiere que la organización y participación se encuentra concentrada en satisfacer una necesidad vital, como el agua potable, sin embargo, esta exploración define otros intereses, otros objetivos alejados del bienestar hídrico, pero relevantes para el contexto crítico del recurso hídrico y propio de una narrativa menos cooperativa.

Como se observa, en el segundo capítulo se abordan las condiciones normativas, estructurales y contextuales del espacio de estudio y sus principales actores, ofreciendo un primer mapa de los retos, limitaciones y situación actual del contexto. Este acercamiento servirá de base para el marco metodológico del tercer capítulo, donde se definirán las fases de estudio, herramientas, instrumentos, trabajo de campo, resultados y análisis de la investigación.

CAPÍTULO III Integración Metodológica de las dimensiones generales de análisis.

El estudio del agua y su gobernanza en este trabajo de investigación ha conducido a una revisión del amplio bagaje literario sobre la conceptualización de la gobernanza y las redes de políticas públicas, pasando por una descripción del marco jurídico y el contexto práctico del manejo del agua desde la comunidad. Este tercer capítulo muestra la estructura metodológica y el estudio de caso a través del cual se permite un acercamiento a la gobernanza del agua en la Zona Norte del Sistema Lerma.

Las siguientes líneas muestran el diseño metodológico que inicia con la conjunción de dos enfoque teóricos, por un lado la gobernanza y por otro las redes de políticas públicas, lo que permite reconocer ocho categorías constantes, planteadas en ambos enfoques; al mismo tiempo, se enmarca el análisis descentrado de Rhodes (2018), donde se describen cuatro elementos que permiten interpretar el contexto bajo las narrativas de los actores estudiados, es decir, los Comités Independientes de Agua Potable (CIAP).

El segundo apartado presenta los casos de estudio en los ocho municipios que limitan la Zona Norte del Sistema Lerma, cada municipio tiene un CIAP referente de la gobernanza del agua, desde su actividad comunitaria. Se realiza una justificación del estudio y sus casos, así como algunas consideraciones metodológicas propias del contexto y particulares para cada uno de los comités.

Para el penúltimo apartado de este capítulo, se desarrolla el estudio y análisis integral de casos en un esquema general que presenta los resultados desde la base de los enfoques y las dimensiones planteadas en la metodología; también presenta las redes de actores y su actividad en el contexto de la gobernanza del agua en comunidad.

Por último, el cuarto apartado es un previo de los resultados que indica los principales conocimientos, hallazgos e interpretaciones sobre la gobernanza del agua desde cada enfoque de análisis, considerando así los marcos interpretativos.

3.1 Integración metodológica para el estudio de caso en la ZNSL

Este apartado tiene como principal objetivo exponer la estructura metodológica de la investigación, es decir, plantear el proceso de análisis, desde las dimensiones de análisis previstas en los supuestos del capítulo 1, los marcos interpretativos del enfoque descentrado (Rhodes, 2018), los instrumentos de recolección de datos, hasta el procesamiento de la información.

Es importante recordar que el estudio se centra en los casos de Comités Independientes de Agua Potable (organismos autónomos, prestadores del servicio comunitario), con la intención comprender y analizar sus principales actividades, internas y externas, las relaciones, toma de decisiones, solución de problemáticas, las redes que mantiene, las funciones que desempeñan en el mantenimiento y apropiación de un bien común, vital y finito, como el agua.

La propuesta metodológica es de corte cualitativo enfocado a las características, las dimensiones y categorías de análisis que la gobernanza y las redes de política pública, que se conjuntan en ocho categorías generales de análisis, utilizando esencialmente la técnica de entrevista semiestructurada a profundidad, que más adelante será explicada.

Bajo el objetivo de profundizar la historia del contexto (comunidad) desde la perspectiva de los actores involucrados y reivindicando la agencia individual (Marsh y Smith, 2000), las narrativas e interpretaciones de los actores (Rhodes, 2018) nutren este enfoque cualitativo. Los marcos interpretativos desarrollados por Rhodes (2018) definen la importancia de la interpretación que los actores otorgan a los complejos contextos que enfrentan, sobre todo la manera en la cual sus narrativas construyen interacciones, tradiciones, creencias, prácticas, dilemas, costumbres, aprendizajes, procesos político-sociales e idiosincrasia entre ellos y los actores que interactúan.

En este punto, se presenta un encuentro conceptual entre las olas de la gobernanza, misma que tiene indicios de una de alianza entre los marcos explicativos y las herramientas etnográficas para explorar la formulación de estudios de abajo hacia arriba.

Desde la perspectiva de Rhodes (2012), una descripción interpretativa de la gobernanza representa una transformación en los significados de la acción, pero va más allá, se conduce hacia la explicación de los cambios en el patrón de comportamiento entre los actores de la gobernanza, centrado en la interpretación de estos actores, sus creencias y prácticas.

Los actores están cambiando al Estado, la sociedad y sus prácticas de gobernanza, con base en: a) Tradiciones, b) Creencias, c) Costumbres, d) Historias de vida, e) Prácticas cotidianas, modificando también los límites de Estado y la sociedad civil (Rhodes, 2012). En la tercera ola, nace como variante de estudio el enfoque centrado en el actor y el fondo de sus acciones: “Un enfoque interpretativo alienta a contar historias sobre cómo la gobernanza es variable” (Rhodes, 2012: p. 44).

Para el Dr. Francisco Porras (2019), esta perspectiva planteada en la tercera ola puede ser arriesgada en el sentido de poner énfasis en aproximaciones descentradas dirigidas a los actores, no es un conocimiento que nace de las personas expertas, sino del diálogo entre ellas, pero tiene la ventaja de tratar a la gobernanza como parte de un proceso de coproducción de conocimientos.

En este sentido, Porras (2019) concluye la perspectiva subrayando la intención de los autores de esta tercera ola por reconocer la centralidad de los procesos cotidianos en los contextos específicos. Pero es importante mencionar que ninguna ola se encuentra supeditada a otra, o es una evolución y producto de ninguna. Las olas de la gobernanza exponen un proceso no lineal de aprendizaje donde los cuerpos literarios hoy en día se siguen desarrollando en la perspectiva tanto de la primera, como la segunda o tercera ola.

Las perspectivas del desarrollo conceptual que plantean las olas en el enfoque de gobernanza son una oportunidad de estudio en cualquier momento, contexto, o desde cualquier vista (teórica, metodológica, analítica o empírica).

Así, el planteamiento conceptual de la gobernanza y las narrativas del enfoque descendido resultan los más adecuados para este estudio, al permitir conocer los

motivos de los actores y cómo estos se construyen desde su propia perspectiva y antecedentes.

Además, permite tomar como base el instrumento recomendado por Rhodes (2018), el cual lo llamó entrevista semiestructurada a profundidad, considerando que, si bien existe un cuestionario central, nada impide conducir la entrevista a profundidad para obtener más y mejor información sobre la temática en cuestión, abriendo o cerrando las preguntas de acuerdo con la necesidad de información y la dinámica de la pregunta.

Para Rhodes (2018) las narrativas en el enfoque descentrado proporcionan una riqueza de contexto y profundidad, a través de testimonios auténticos de los protagonistas involucrados en la historia. En este sentido, desde el análisis descentrado se genera la oportunidad de abordar las creencias, valores y tradiciones que los actores mantienen como guía de sus acciones o prácticas cotidianas en torno al agua potable que representa uno de los principales intereses.

Como parte del análisis, surgen múltiples marcos interpretativos, que reflejan las distintas percepciones de cada actor sobre su realidad, las cuales el investigador describe e interpreta desde la base teórica y su impacto en la práctica de la gobernanza.

3.1.1. Dimensiones generales de análisis

Bajo este marco teórico, para desarrollar el trabajo de investigación se plantea, en un primer momento, dos conjuntos de elementos analíticos, los cuales son dimensiones de análisis, provenientes del amplio bagaje literario: 1) Los supuestos de la gobernanza, 2) Las implicaciones de las redes de políticas públicas. Estos elementos se fusionan considerando las similitudes teóricas, generando ocho dimensiones que será la base del análisis general en el segundo escenario, como se expone en la figura 10.

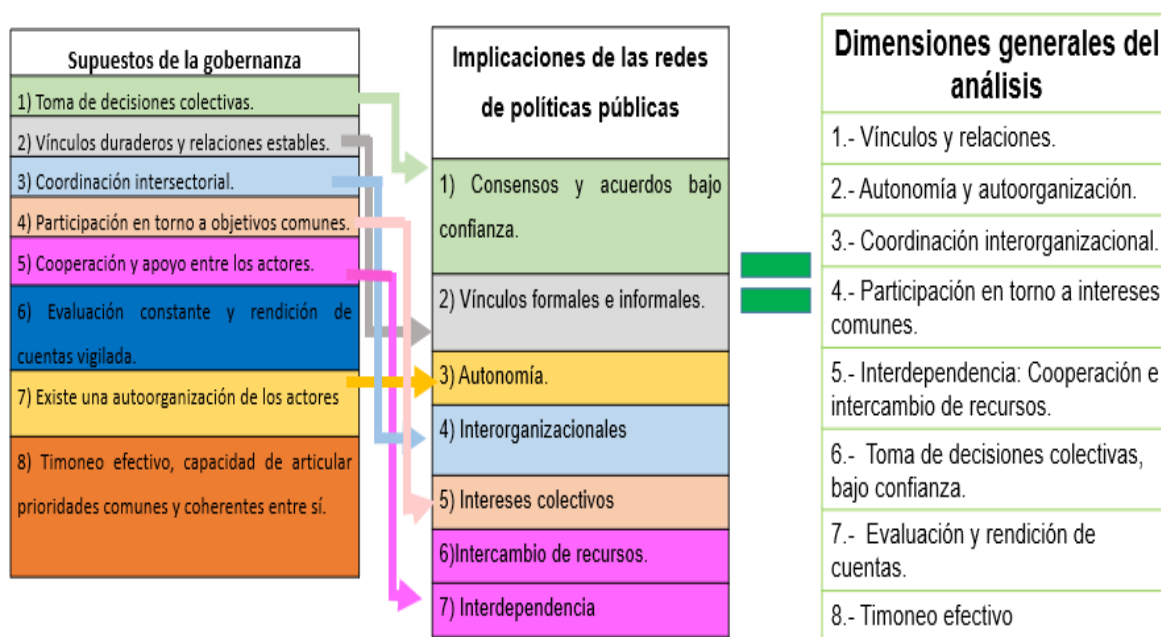
La conjunción de elementos tiene el objetivo de explicar y analizar las condiciones bajo las cuales la gobernanza del agua posibilita la colaboración de los ciudadanos en los Comités Independientes de Agua Potable (entendidos como redes de política

pública) de la Zona Norte del Sistema Lerma y como estos desarrollan un tipo de gobernanza del recurso, explicado también a partir de la descripción de sus marcos interpretativos, considerando las creencias, los valores, tradiciones, etcétera.

En ese sentido, la revisión del marco teórico ha permitido delimitar las categorías de análisis en ocho supuestos de la gobernanza y siete implicaciones de las Redes de Políticas Pública, expuestas en el capítulo 1; estas categorías se han integrado a través de vínculos y relaciones que conceptualmente permiten un entendimiento y complemento mutuo para su operacionalización en dimensiones de análisis.

La figura 10 muestra un proceso de vinculación entre supuestos de la gobernanza e implicaciones de las Redes de Política Pública. Este proceso surge como explicación a las similitudes entre las características de la gobernanza y las redes de políticas públicas, además apoya a la operacionalización de los dos enfoques teóricos, aclarando su cercanía conceptual.

Figura 10. Dimensiones generales de análisis



Fuente: Elaboración propia, con base en los enfoques teóricos de gobernanza y redes de políticas públicas.

Esta vinculación entre enfoques muestra la aproximación y genera una oportunidad de conjuntar las ocho dimensiones de análisis generales, tanto para explicar las condiciones la gobernanza como de las redes de política pública, en este sentido, es importante aclarar que estas dimensiones serán analizadas desde cada uno de los enfoques (gobernanza y redes), y que esta vinculación obedece a una necesidad de eficiencia y simplificación de las dimensiones.

Como se anticipó al inicio del apartado, las dimensiones serán expuestas mediante el marco interpretativo del enfoque desconcentrado (Rhodes, 2028), este marco tiene cinco elementos que permiten detallar las narrativas de los actores, logrando alejarnos de una explicación puramente causal-directa, complementando las ocho dimensiones de análisis (véase figura 10) con la interpretación contextual que sugiere Rhodes, a través de la creencias, prácticas, dilemas, narrativas y tradiciones de los principales sujetos (véase figura 11).

Cabe mencionar que el análisis descentrado es la oportunidad de mostrar las interpretaciones que los sujetos otorgan a sus acciones desde el marco de su conocimiento y serán expuestas como parte de la descripción del enfoque general. En este sentido, los marcos interpretativos resultan imprescindibles en este estudio, porque:

- a) Permiten explicar el acercamiento a una realidad compleja y problemática, como causa de ello.
- b) Se alejan de los procesos de explicación normativos, donde los hechos aparentemente se explican por causalidad directa (Zubbrigen, 2021).
- c) Los CIAP son organizaciones representadas por usuarios del agua en la comunidad, con creencias, prácticas, dilemas, narrativas y tradiciones (únicas de su contexto) que impactan en la toma de decisiones, funciones y participación en la gobernanza del agua.
- d) Al considerar las narrativas, creencias y prácticas de los actores involucrados, se pueden obtener perspectivas más diversas y contextualizadas sobre los temas en debate, promoviendo una aproximación más inclusiva y contextualizada,

reconociendo la importancia de las interpretaciones, narrativas y diversidades políticas (Rhodes, 2018: p. 174-175).

Figura 11. Elementos del marco interpretativo



Fuente: Elaboración propia con base en el marco teórico.

Desde la perspectiva del estudio y bajo el contexto que se plantea como campo de recolección de información, estos elementos son definidos de la siguiente manera:

1) Creencias: son la unidad básica de referencia que considera una forma de ver el mundo a partir de supuestos, mismos que pueden ser demostrados y otros que no, sin embargo, es una idea que se encuentra firme en el pensamiento del sujeto y su relación con el agua en la comunidad.

2) Tradiciones: son “redes de creencias” y forman el trasfondo de las ideas en los agentes que se encuentran. Los agentes adoptan creencias de las tradiciones como punto de partida, pero puede modificarlos. En este contexto, son creencias compartidas que forman prácticas definidas por un conjunto de personas en la comunidad de estudio.

3) Dilemas: un dilema es una idea que está en contradicción con otras creencias, por lo tanto, planteando un problema contextual del agua potable y sus actores.

4) Prácticas: conjuntos de acciones que a menudo exhiben patrones estables a lo largo del tiempo. Son las formas en que las creencias y tradiciones se manifiestan en la vida cotidiana y las actividades.

Ahora bien, la idea de integrar una metodología cualitativa que se complementa con marcos interpretativos nace a partir de las siguientes aseveraciones del contexto de estudio:

1) Los CIAP existen bajo contextos complejos de crisis constantes: económicas, ecológicas, sociales, políticas y comunitarias, y es importante evidenciar estas problemáticas narradas desde adentro por los actores que las viven.

2) Los marcos interpretativos son la oportuna crítica a la explicación normativa de la gobernanza del agua, que se hace presente en diferentes estudios de la zona.

3) Los contextos y las interpretaciones de los actores importan porque impactan en su comportamiento y sus decisiones; es necesario conocer a fondo los elementos de la narrativa que demuestren la existencia de una gobernanza real (imperfecta) y no una gobernanza normativa (ideal), construida bajo una causalidad directa.

4) Cada CIAP tiene una historia diferente que permea en la organización interna y su relación con otras organizaciones. Inevitablemente, conocer la historia implica voltear a ver a sus creencias, dilemas, tradiciones y prácticas en torno a la apropiación de un recurso tan importante como el agua.

Reivindicando una vez más el enfoque descentrado de Rhodes cuando señala que:

Las creencias y prácticas de los actores consisten en sus puntos de vista, valores y experiencias que influyen en sus acciones y decisiones en el proceso de formulación de políticas. Estas creencias y prácticas determinan cómo los actores entienden y abordan los problemas de políticas específicas, así como sus intereses y valores personales” (Rhodes, 2018: p. 232).

5) El análisis descentrado, a través de narrativas, permite formular y reformular preguntas conforme avanza el trabajo de campo, porque se es consistente de que el instrumento en cada entrevista puede conducir a nuevos descubrimientos inesperados como parte del llamado bricolaje.

En este caso, dados los contextos y las complejidades, una vez teniendo el primer acercamiento en el trabajo de campo, no se descarta trabajar el bricolaje con la oportunidad de rescatar más información desde otros instrumentos y materiales, en una construcción constante de la técnica.

En Rhodes (2018), el enfoque descentrado se maximiza de manera muy interesante a través de la explicación del término bricolaje. El bricolaje es una construcción constante de la técnica con base en el uso de diferentes instrumentos: a) Observación intensiva, b) Entrevistas etnográficas, c) Memorias, d) Grupos de enfoque de élite, e) Etnografía visual, f) Grupos de enfoque. Cada instrumento de este bricolaje consiste en una técnica y fuentes de datos para acercar un poco más al investigador y los informantes, es una variedad que enriquece el estudio (2018, 22-31).

De tal manera, el bricolaje prioriza las narrativas de los actores, con base en ellas muestra al investigador los marcos interpretativos de los actores respecto al agua potable en su comunidad, mismos que no podrían tener una clasificación debido a las múltiples visiones de la realidad (que son tantas como la cantidad de actores que relatan su propia historia), imposible estandarizarlas, pero imprescindible describirlas e inferir esta relación de actores y su complejo contexto.

En esta tesis, para recabar información sobre el agua y los marcos interpretativos de los actores, que permitan inferir la relación, el entendimiento del agua y la multiplicidad de perspectivas en la comunidad, se hace uso del análisis descentrado y dos de sus principales técnicas.

Con base en el acercamiento al contexto, debido a las reuniones y visitas a los diferentes Comités Independientes de Agua Potable, se ha determinado utilizar las entrevistas semiestructuradas a profundidad y la observación participante, porque el campo donde se realiza la recolección de la información lo permite. Si eventualmente no se lograra obtener toda la información necesaria, se optará quizá por otras técnicas del bricolaje.

La intención del enfoque descentrado, es describir e interpretar desde la voz de los actores el contexto real de la gobernanza del agua, bajo sus principales supuestos y entendiendo las implicaciones de una red autodeterminada por sus principales actores, es decir, los integrantes de los Comités Independientes de Agua Potable, de tal modo que la investigación cumple con sus objetivos y simultáneamente deja testimonio de la existencia, condiciones y funcionamiento de los CIAP, desde una perspectiva propia de sus actores y narrativas con el apoyo de los elementos interpretativos como puede verse en la figura 11.

Para la determinación de las dimensiones, este estudio se centran en cumplir con los objetivos planteados; explicar y analizar las condiciones del manejo del agua por parte de los CIAP (como agentes de cambio en la comunidad) en contextos complejos, intereses inestables, bajo tensión política y social, configurando las circunstancias de la gobernanza del agua y la colaboración de los ciudadanos en los comités, mismas que pueden optimizar el mantenimiento y generación de agua potable, bien común y vital.

Con base en el guion (véase el cuadro 1 de anexos), se permite enfocar los esfuerzos en explicar las variables y sus condiciones bajo los enfoques de análisis y las narrativas de los actores involucrados, considerando la importancia del contexto que el análisis descentrado de Rhodes (2018) propone.

Por otro lado, para la selección de los informantes se realizó con un muestreo no probabilístico, porque se delimitó el contexto para extraer la información, con base en los siguientes requisitos:

- 1) Se realizarán entrevistas a los Integrantes de los CIAP (considerando que en promedio son tres: presidente, tesorero y secretario; sin embargo, pueden haber más, como vocales), pertenecientes a la Zona Norte del Sistema Lerma, es decir, a ocho municipios, un comité por cada municipio: Almoloya de Juárez, Ixtlahuaca, Jiquipilco, Jocotitlán, Lerma, Otzolotepec, Temoaya y Xonacatlán. El cuadro 7 muestra los posibles informantes y la importancia de su función dentro del comité.

Cuadro 7. Posibles informantes en los CIAP, características de su importancia		
Actores	Funciones	Herramienta de recolección
Presidente	Es el representante directo del comité y de la comunidad en la administración del agua, encargado de la dirección del comité, preside las reuniones. Entre sus principales funciones tiene: relacionarse con diferentes instituciones y organizaciones para la búsqueda de materiales y apoyo en el mantenimiento con la Comisión de Agua Potable (nacional o estatal), con el ayuntamiento a través de la coordinación de agua o con algún otro representante, dirigir las sesiones del comité y encabezar las obras en responsabilidad y toma de decisiones.	Entrevista semiestructurada a profundidad
Secretario	Se encarga de informar a la población sobre las decisiones y los pagos de agua potable, además convocar a reuniones generales. Lleva los registros de las reuniones, se encarga revisar los avances en las obras y orientar las decisiones del presidente sobre alguna responsabilidad directa que solo concierne al presidente, es la “mano derecha” y se le da mayor confianza al momento de mantener reuniones con otros actores, además tiene un papel más conciliador con los usuarios de la comunidad.	Entrevista semiestructurada a profundidad
Tesorero	Administra el dinero con el apoyo del presidente, lleva las cuentas de ingreso y egreso en tablas y libretas. Los colaboradores siguen las indicaciones del comité y lo apoyan en el cobro	Entrevista semiestructurada a profundidad

	del agua potable y la apertura de las llaves en la red de agua.	
Vocal 1, 2 o 3	Representantes de la comunidad que tienen voz y voto, se encargan de llevar al CIAP las inquietudes, opiniones y comentarios de los ciudadanos en casos particulares y la comunidad en general.	Entrevista semiestructurada a profundidad

Fuente: Elaboración propia con base en visitas de campo.

2) Los comités seleccionados deberán situarse en las comunidades más pobladas de cada municipio (serán ellos quienes tengan un mayor impacto e influencia en la población y dentro del municipio).

3) De no cumplirse el segundo requisito (por cuestiones de nula existencia de comités o imposibilidad para obtener cercanía con los informantes), se considera como requisito único del CIAP para ser elegible, la conveniencia del investigador (por recursos y tiempo) para tener mayor acceso a la organización e información del CIAP.

En ese sentido, y considerando la óptima participación de todos los integrantes de los ocho comités (uno por cada municipio), se expone en el siguiente cuadro.

Cuadro 8. Posibles informantes por municipio y comité		
Municipio	Integrantes del comité	Instrumento
Lerma	1	Entrevista semiestructurada a profundidad
Xonacatlán	2	
Otzolotepec	2	
Temoaya	2	
Jiquipilco	2	
Ixtlahuaca	1	
Jocotitlán	1	
Almoloya de Juárez	1	
Total: 12 entrevistas		

Fuente: Elaboración propia con base en visitas de campo.

Para reforzar la calidad de información y complementar el contraste de estas, pero sobre todo para apoyar el argumento central de la gobernanza del agua sobre la interacción de los CIAP con diferentes actores gubernamentales y los indicios de omisión por parte estos, se realizarán entrevistas a representantes cercanos de la administración en cada municipio.

Los posibles informantes son: 1) Presidentes municipales, 2) Directores o directoras de agua potable, 3) Representantes de la nueva Secretaría del Agua en el Estado de México y 4) Representantes de CONAGUA en la región.

Una vez recabada toda la información de los informantes entrevistados, se procesa en bases de datos, con el apoyo de tablas y cuadros se ilustra la información para iniciar su análisis y explicación.

Para este momento, será necesario utilizar diferentes herramientas que ayudarán a sistematizar la información. Las entrevistas se transcriben en Word, filtrando los principales temas y categorías que muestran resultados clave en el cumplimiento de los objetivos específicos de la investigación.

Una vez que las entrevistas han sido transcritas y depuradas, se cargan por categorías en la herramienta de análisis Atlas ti (Software), programa que permite puntualizar dimensiones y categorías definidas, con ellas se logrará ubicar cruces de información, comparación, diferencias y similitudes entre las respuestas de los informantes para iniciar el análisis de los casos que permitirán cumplir los objetivos generales del presente trabajo de investigación.

3.1.2. Preliminares del trabajo de campo y el contexto

Como avances en el proceso de investigación, se ajustaron las preguntas de acuerdo con las necesidades de cada una de las entrevistas en los Comités Independientes de Agua, considerando que cada uno focaliza su atención en temas diversos y el contexto ha permitido adecuar las entrevistas.

En el siguiente cuadro, se muestra el avance de 11 entrevistas realizadas en la Zona Norte del Sistema Lerma, en municipios como: Jiquipilco, Temoaya, Otzolotepec, Xonacatlán, Almoloya de Juárez, Ixtlahuaca y Jocotitlán.

Cuadro 9. Entrevistas realizadas hasta el momento (avance de noviembre 2023)				
Municipio	Entrevistas	Informantes	Seudónimo	Instrumento
Lerma	0	Presidente	“Roger”	Entrevista semiestructurada a profundidad y observación participante.
Xonacatlán	2	Presidente	“Javier”	
		Vocal	“Matías”	
Otzolotepec	2	Presidente	“Alberto”	
		Secretario	“Jesús”	
Temoaya	2	Secretario	“Mario”	
		Vocal	“Francisco”	
Jiquipilco	2	Presidente	“Hugo”	
		Secretario	“Ricardo”	
Ixtlahuaca	1	Secretario	“Juan”	
Jocotitlán	1	Vocal	“Yahir”	
Almoloya de Juárez	1	Presidente	“Martín”	
Total: 11 entrevistas				

Fuente: Elaboración propia con base en visitas de campo.

Una vez revisadas las preguntas y ajustadas con base en las categorías de análisis, se buscaron a los informantes por cada municipio, si bien ya se había tenido contacto con varios comités, no todos tenían la intención de cooperar con información, en algunos casos el proceso de campaña a la gubernatura (2023) y los movimientos políticos en los meses de septiembre y octubre impidieron que se concretaran las entrevistas. Los comités en el caso de Lerma e Ixtlahuaca se encontraron partidizados y politizados, debido a este nivel fue más complicado el acercamiento.

Se realizó una recolección de información a través de la observación participante, considerando las reuniones a las cuales se tuvo invitación, gracias a ello fue posible tener una idea básica del contexto del agua, misma que si bien ya había sido redactada en el apartado 2.4 sobre la tipología, se reforzó en las últimas visitas.

Primero, se tuvo un acercamiento con los principales líderes conocidos en algunos municipios, por ejemplo, exdelegados, expresidentes de partidos, comisariados ejidales, regidores actuales y delegados de las comunidades. La búsqueda fue más compleja, ya que no en todas las comunidades existe esta figura de comités independientes, entonces se concentraron los esfuerzos en buscar a los actores que quisieran participar en su condición de integrantes de comités.

En los resultados preliminares será posible leer sobre el contexto de cada comunidad y el comité permitiendo enriquecer la descripción con base en los marcos interpretativos de los actores, desde sus narrativas.

En un segundo momento, una vez identificados los informantes que hasta ese punto podrían participar, se realizaron visitas durante septiembre y octubre para confirmar las personas que estarían de acuerdo en ser grabadas (otras no por completo). Al final, en noviembre se realizaron las entrevistas, considerando los siguientes aspectos metodológicos:

- 1) Las entrevistas no iniciaron con preguntas directas, en un primer momento fueron charlas informales, permitiendo así dirigir la entrevista con base en la temática y los intereses del informante. Después, ya fue posible realizar preguntas concretas o dando apertura a comentarios generales.
- 2) Para inferir los marcos interpretativos a través de los relatos de los informantes, se dieron pausas en las entrevistas para retomar esas historias en torno al agua, que mostraron dilemas en su manejo, creencias y tradiciones de los actores.
- 3) Las preguntas de las entrevistas se complementaron con base en la información previamente conocida por el investigador, lo cual permitió profundizar sobre temas, conflictos o intereses más colectivos entre los usuarios.
- 4) No todas las entrevistas duran lo mismo, hay varios cortes que se contemplan de manera intencional, porque a los informantes se les dio la opción de usar un seudónimo y de tener las grabaciones cuando consideraban que la información era delicada.

Se había planteado tener 15 entrevistas, sin embargo, no ha sido posible (hasta el momento), debido a los contextos y los tiempos políticos que volvieron más compleja la cercanía y confianza con los informantes, como se mencionó anteriormente.

Preliminares del contexto

Las siguientes líneas muestran los resultados preliminares de estas 11 entrevistas, considerando las ocho dimensiones, la descripción e inferencia que hace el investigador sobre los marcos interpretativos de los actores con base en la observación participante referente a los contextos de cada uno de los comités.

El avance en el trabajo de campo no ha sido tan accesible como se pensó en un principio, porque se ha comprobado una vez más que referirse a una temática como el agua potable (de la comunidad) trae consigo diferentes complejidades; principalmente, describir los conflictos en torno a la propiedad del agua, los dilemas sobre su administración y aprovechamiento. Debido a las temáticas que por años han traído consigo conflictos en la comunidad, no todos los comités son accesibles para abordar estas temáticas, al considerar la mayor parte de ellos, que el agua es de su propiedad y para beneficio solo de la comunidad.

Los pocos comités que han permitido este acercamiento mantienen una postura defensiva ante temas específicos como la transparencia, rendición de cuentas, la tesorería, la economía en general, relaciones políticas y vínculos con empresas.

Si bien al principio del trabajo de campo se tenía una perspectiva más abierta sobre el acceso a la información y el contacto con los informantes, los últimos cambios políticos en el Estado de México han generado nuevas desconfianzas y cambios en el orden político de los comités y sus comunidades, causando modificaciones en la búsqueda de informantes.

Actualmente, el contexto en general no es fácil, se necesita trabajo y cercanía constante para ganar confianza entre las personas, aunque hay resistencia entre los entrevistados para abordar cierta información, pues hay comités más cerrados, como el caso de Jocotitlán, quienes consideran que sus pozos de agua caliente se

encuentran mejor en el anonimato. Las comunidades de Jiquipilco e Ixtlahuaca, por su parte, han sido más accesibles, debido a la cercanía con algunas autoridades.

Temoaya y Oztolotepec tienen conflictos graves en torno al manejo de su agua potable y hasta cierto punto esto es peligroso para el acercamiento del investigador, por lo cual, se ha optado por realizar entrevistas a otros comités con una menor tensión sociopolítica (por seguridad).

Por su parte, Almoloya de Juárez tiene un comité muy accesible y en cierto grado esto se debe a la desinformación que tienen sobre los reglamentos municipales, el derecho al agua potable y el manejo de esta, por ello, han planteado un escenario de mayor confianza, al no comprender algún tipo de ilegalidad o mala fe en el manejo del agua.

A continuación, se muestra una breve descripción del contexto de cada comité en los municipios abordados hasta el momento; esta descripción está basada en las narrativas de sus actores, miembros de comités, sus prácticas valores y creencias.

Xonacatlán

El primer comité en abordar es el comité de Xonacatlán, se encuentra compuesto de cinco personas, no fue posible tener contacto con todos los informantes pero algo positivo es que al menos el presidente y un vocal pudieron colaborar; este comité se encuentra representado por algunos comerciantes. Desde la perspectiva de su presidente tiene mucho tiempo trabajando de una buena manera y entregando resultados, para el vocal hay mucha participación, pero pocas personas pueden cambiar las relaciones que tienen ellos.

Es un comité rural que participa en la administración de un pozo, el cual es apoyado por el ayuntamiento, esto lo hace más politizado, ya que los apoyos que tienen son porque los integrantes cooperan con el ayuntamiento. “Javier”, quien es el presidente comenta que “no hay manera de trabajar si no se tienen relaciones con el ayuntamiento”, pero siempre con el debido respeto entre las dos partes, “ni ellos se meten con nosotros ni nosotros con las decisiones que toman”, menciona.

Hay liderazgos bien definidos, lo cual muestra un contexto jerarquizado donde las decisiones se encaminan por grupos de poder, el vocal “Matías” reconoce que es importante considerar a los delegados, los ex integrantes del comité y a dirigentes (de partidos en el poder), porque ellos apoyan para controlar las situaciones que se salen de control.

Particularmente este comité tiene la creencia de que el poder de administrar el agua y gestionarla a la población es un trampolín para ascender en el ámbito político, darse a conocer y manejar tareas específicas durante las campañas electorales. El comité es también una organización político-electoral.

Otzolotepec

El comité de Otzolotepec es muy pequeño, solo tiene a tres integrantes, son muy participativos y ejercen sus funciones de una manera puntual, sin embargo, al igual que otros comités tienen intereses específicos en su participación, por ejemplo, no pagar el agua potable (ellos y sus familiares) y colaborar con empresas cercanas. El comité sigue ponderando la importancia de cuidar el recurso, porque es propiedad de la comunidad. Su contexto es politizado claramente, pero su relación de poder y apropiación del recurso la legitiman sus relaciones con empresarios.

Para “Alberto”, quien es el presidente el agua en este comité, representa vital importancia el manejo que se haga del agua potable, su pozo es de la comunidad y coopera a algunas colonias, pero saben que ellos tienen la responsabilidad de cuidarla de otras comunidades y evitar que sea sobreexplotado, si no se paga por ella. En una entrevista el vocal “Jesús” comentó que “el agua es vida y debemos pagar por ella, imagínese cuando ya no haya, van a pagar el doble o el triple, si no, quedará pelear por ella o morir”.

Este comité tiene varios dilemas entre los ciudadanos, quienes reclaman bajar el costo del servicio y cobrar más a las empresas que usan el agua potable, hay postura a favor y en contra de esto, lo cierto es que aunque no se quiere aceptar, el agua para ellos es un negocio, y en una reunión se escuchó decir “quien paga

manda". Su visión de poder se centra en seguir cobrando el agua y mantener la propiedad de ella alejando cualquier amenaza a su "pseudo autonomía".

Temoaya

Temoaya tiene un comité de cinco integrantes, en esta ocasión solo ha sido posible entrevistar al secretario y al vocal, sin embargo, por lo que se puede describir en las reuniones, los otros miembros no cooperan mucho en el trabajo del comité.

Este comité es muy cerrado, solo dos personas toman las decisiones internas, hay pocos problemas por esa misma razón y aunque tienen una red muy antigua, no sufren problemas al administrarla, ya que el ayuntamiento les apoya y la CONAGUA también.

El agua no tiene costo en esta comunidad, porque no se bombea por tanto no se paga luz, se administra por gravedad en la red, solo se paga al fontanero con el apoyo del ayuntamiento es poco menos de la mitad, es una cooperación.

La comunidad es pequeña y la mayoría de las personas que habitan son familia, tiene menos problemas y una mejor organización, por ese lado, el secretario "Mario" y el vocal "Paco" tienen la creencia de que "el agua es del pueblo y no tendrían por qué pagar por ella", como dice Mario, "si la tuviéramos que traer de otro lado tal vez, pero mientras este en nuestros terrenos y el pozo siga dando es de nuestra propiedad".

La comunidad es muy cerrada, es pequeña pero muy bien organizada, pero en cualquier problema, por pequeño que este sea, al menos un representante por familia va a las reuniones y se apoyan para solicitar recursos al ayuntamiento. Tienen una práctica de apropiación muy "resistente" y antigua, con más de 40 años, el grado de organización no es muy complejo, pero es eficiente.

Desde sus narrativas, "el pueblo no se va a dejar de nadie, si se meten con uno, se meten con todos" como lo comenta "Mario", se protege la propiedad del agua para no pagar y todos participan para que esto no llegue a pasar nunca.

Jiquipilco

En el caso de Jiquipilco, el comité se tiene coincidencias con comités de otros municipios, es cerrado, es muy difícil tener una plática formal con ellos, siempre se encuentran a la defensiva y se infiere que es porque desde hace más de 20 años tiene a su uso exclusivo el agua de la presa El Jabalí, misma que es reclamada por varias comunidades cercanas y que pretenden obtener agua.

Políticamente son muy activos y esas relaciones les han ayudado a no tener presiones por parte del ayuntamiento para compartir su agua potable, es una comunidad muy grande. Desde sus relatos, el agua representa una bendición y el único miedo que tienen es que deje de manar agua y que la presa ya no se llene, por eso hacen las festividades correspondientes a su “santo patrono, San Bartolo” y a “La virgen de Guadalupe”. Desde su narrativa son bendecidos porque “Dios y la naturaleza les ha dado el agua que necesitan”.

Es un comité eficiente, no tanto por su trabajo sino porque el problema central son las fugas, no el abastecimiento de agua. Además, el agua no se cobra y eso evita muchos reclamos por parte de los usuarios. Para las fugas tienen una caja de cooperaciones que no es obligatoria mientras el ayuntamiento también apoye.

Sus principales contradicciones son con las comunidades cercanas que siempre los critican y no se siente muy aceptados por ellos, sin embargo, con el paso de los años los habitantes de otras comunidades han migrado a vivir ahí y por conexiones familiares parece que van limando asperezas.

Ixtlahuaca

El comité visitado en Ixtlahuaca tiene pocos conflictos, se encuentra respaldado por el ayuntamiento debido a las buenas relaciones que mantienen con líderes políticos; es un comité que en estos últimos meses se ha politizado demasiado, pero sobre todo ha iniciado a trabajar por algunos partidos, viendo cómo moverse para lograr tener una mejor posición al momento de las elecciones y no quedar desprotegidos del apoyo municipal.

Los integrantes del comité no pagan el agua como tal, solo dan una pequeña aportación, desde su punto de vista luchan por mantener el servicio con la mayor estabilidad, cuentan con una versión de reglamento, el cual necesita algunas actualizaciones. Son el comité con mayor profesionalización, ya que sus integrantes son seis pero solo trabajan cuatro, pero el presidente y el secretario “Juan” son profesionales técnicos, jóvenes que aportan ideas nuevas a la solución de las principales problemáticas, como fugas.

Desde su narrativa, para “Juan” el comité “es una representación comunitaria que cuida y aprovecha el agua, que es de la nación. Esta organización deberá proteger el agua cuando llegue la privatización, porque los políticos la van a entregar a las empresas”. Para el comité de Ixtlahuaca las acciones de sus integrantes están justificadas, siempre y cuando se trate de velar por los intereses de la comunidad, sin embargo, al igual que los otros comités, son muy herméticos para dar informes sobre los apoyos y cooperaciones por parte de los usuarios.

Su contexto no es tan complejo, proyectan profesionalismo y autonomía, pero al final siempre buscan ser más orientados por líderes locales o seguir ciertas recomendaciones para el manejo de los problemas y la información a los usuarios. Tienen mucha aceptación por parte de los ciudadanos, eso les da confianza para tomar decisiones a puerta cerrada.

Jocotitlán

El comité de Jocotitlán tiene un caso muy peculiar, pues cuenta con pozos de agua caliente y agua fría, de tal manera que así administran su recurso, tiene un pozo que fue hecho por el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, a cambio de dejar la administración y aprovechamiento otros 10 pozos más para la CDMX. Realmente no sufren el desabasto de agua, es una comunidad muy pequeña, el único miembro que concedió la entrevista es el vocal “Yahir”, quien fue poco accesible y cooperativo al brindar la información.

El comité está compuesto por los representantes de algunas familias, podemos decir que es un comité de redes familiares, no tienen relación con el municipio, de

vez en cuando con CONAGUA y el Sistema de Aguas de la CDMX, pero esto ocurre cuando tiene problemas con la red.

Desde lo poco que se pudo relatar, el vocal no quiere trato con nadie en el ayuntamiento o alguna otra institución. Se infiere que el comité mantiene todas sus actividades en nula transparencia al público. Como bien lo narra “Yahir”, “no necesitamos de nadie para que el servicio salga adelante, somos autónomos e independientes”.

Almoloya de Juárez

El comité en Almoloya de Juárez es una organización con tres integrantes, en general es muy accesible al brindar información, y como se mencionó antes, se entiende debido a la poca información que tienen sobre el uso, manejo y derecho al agua, por ese lado no han considerado ningún problema a las actividades que realizan.

El contexto que vive el comité no está partidizado, la relación con el ayuntamiento no es constante, pero guardan una buena relación. Por su parte, Martín, el presidente del comité tiene una perspectiva muy peculiar, él comenta que el agua que administran en el pozo es para beneficio de la comunidad, pero que los integrantes del comité tienen el derecho de beneficiarse individualmente, ya que no tienen un pago por el servicio que realizan.

El presidente es Martín, quien es ganadero, tiene conocimiento sobre el manejo y mantenimiento de la red de agua, pero es una persona poco informada del contexto municipal, estatal y nacional en torno al agua, no mantiene en conjunto con el comité reglas básicas de gestión o administración. Todo se realiza de manera informal.

En ese sentido, Martín dice: “No pagar el agua y darle de beber a mis animales (ganado) cuando no se llena la presa, es un pago para mí, por toda la responsabilidad que es darle mantenimiento y apoyar con el agua a mi comunidad”.

Este comité se encuentra envuelto en una serie de omisiones normativas y contradicciones que van en contra del derecho al acceso al agua, el contexto es de total informalidad y desorden.

CAPÍTULO IV Análisis y estudio de caso: Gobernanza del agua en los Comités Independientes de Agua Potable de la Zona Norte del Sistema Lerma, Estado de México

En este capítulo, se presentan los casos de estudio en ocho municipios que conforman la Zona Norte del Sistema Lerma, cada municipio tiene un CIAP referente a la gobernanza del agua desde su actividad comunitaria y desarrolla el análisis de las dimensiones generales en torno a la gobernanza del agua, tomando como base las entrevistas y la observación participante.

En el primer apartado, se realiza una descripción de los casos, considerando la información recabada en campo entre octubre de 2023 y septiembre de 2024, las visitas y la observación participante; con ello, también se expone una justificación del estudio y sus casos, apuntando particularidades para cada uno de los comités, tomando en cuenta que hay condiciones variadas entre cada comunidad.

Para el segundo apartado de este capítulo, se desarrolla el estudio y análisis integral de casos en un esquema general que presenta los resultados desde la base de los enfoques y las dimensiones planteadas en la metodología. Es un análisis sobre la gobernanza del agua que tiene como punto de partida cada dimensión de análisis, considerando así los marcos interpretativos, el contexto y los actores; profundiza en las características más importantes, las problemáticas y los puntos cruciales que contrastan una visión normativa y el proceso complejo de la gobernanza del agua desde la comunidad.

4.1 Presentación de los casos de estudio: Comités Independientes de Agua Potable en la ZNSL

El Estado de México es la entidad con mayor población a nivel nacional, con cerca de 17 millones de habitantes, aproximadamente, (INEGI, 2020); ante este dato, resulta interesante el abasto de servicio públicos, tales como alumbrado público, recolección de basura, drenaje, etcétera.

En esta entidad, el servicio está en manos de dos administraciones, por un lado, del ayuntamiento, de mano de direcciones o coordinaciones y organismos operadores

con carácter descentralizado y, por otro, desde la comunidad a través de los comités independientes de agua que aún prevalecen como figura de autoridad sobre manantiales, pozos o presas.

El caso que ha traído interés en esta investigación es la Zona Norte del Sistema Lerma, mismo que se compone por 8 municipios: Lerma, Xonacatlán, Oztolotepec, Temoaya, Jiquipilco, Jocotitlán, Ixtlahuaca y Almoloya de Juárez. (Comisión de Cuenca del Río Lerma, 2021). En estos municipios se conoce la existencia de manantiales y pozos administrados por los CIAP.

El siguiente apartado tiene como objetivo describir los comités estudiados en estos municipios, considerando la población atendida, los principales actores involucrados y datos clave para entender su actividad y contexto. La información proviene de entrevistas realizadas a sus integrantes (enero-mayo de 2024) y de visitas a sus comunidades de origen (octubre de 2023 a mayo de 2024).

4.1.1. Justificación del estudio y casos

El agua representa el líquido vital más importante para la vida del ser humano, para la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura UNESCO (2021) la administración del agua en diferentes países ha resultado ineficiente para mantener una cobertura de calidad y en cantidad.

En México, la administración del agua se realiza a través de dos sistemas desde lo local: 1) El común y normativamente considerado municipalizado (servicio de agua potable por parte del ayuntamiento, coordinaciones, direcciones de agua u Organismos Operadores) y 2) A través de organizaciones comunitarias, que de manera independiente toman decisiones sobre el agua potable en algunas comunidades del país.

En el caso del Estado de México existe la figura de CIAP, que son organizaciones de vecinos y usuarios, encargados de la distribución del agua en comunidades, colonias o delegaciones. La Zona Norte del Sistema Lerma cuenta con la existencia de estos CIAP que generan identidad y organización comunal,

administrando el agua, pero no cuentan con una personalidad jurídica que les dote de formalidad en la gobernanza de agua.

La importancia de estudiar la gobernanza del agua en esta zona y sus municipios reside en lo significativo que es para la vida humana el nivel de estrés hídrico que vive toda la república mexicana por el agua (CONAGUA, 2024). Por otro lado, la UNESCO también deja en claro, a través de su Informe sobre los Recursos Hídricos en el Mundo, que, si bien el acceso al agua potable ha aumentado de un 85 a 95% en América Latina y el Caribe, la calidad del agua ha sufrido un deterioro (2021).

El estudio del agua desde la gobernanza a través de los CIAP, resulta pertinente en la investigación aquí planteada, porque aborda una problemática histórica en la administración del recurso hídrico, que en la actualidad resurge con los objetivos internacionales, regionales y nacionales de sostenibilidad, que procuran por la participación de la sociedad en la administración del agua, como lo enmarcan los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos por la ONU en 2015.

Por otro lado, la investigación retoma el contexto hídrico más importante en el centro del país, es decir, el Sistema Lerma y en específico, la zona norte que representa el espacio geográfico con mayor aportación hídrica al Sistema Cutzamala (CONAGUA, 2020), debido a la cantidad de municipios (ocho municipios, a diferencia de la zona sur, con cuatro).

La ciudad más poblada del país, la CDMX, se encuentra dotada en un 60% del agua que se reúne por el sistema Cutzamala, aquí su importancia y el interés para realizar el estudio, sumado a que existen limitadas investigaciones (como lo demostró el estado del arte) que hayan profundizado en describir y conocer los Comités Independientes de Agua Potable en una dimensión intermunicipal como la ZNSL.

Los Comités Independientes de Agua Potable analizados en esta investigación se encuentran ubicados en ocho comunidades pertenecientes a los municipios de la Zona Norte del Sistema Lerma, los cuales han sido expuestos en líneas anteriores.

El motivo para abordar estas comunidades y sus comités como base del estudio se expone en el siguiente cuadro.

Cuadro 10. Importancia de los casos en el contexto de la Zona Norte del Sistema Lerma		
Municipio	Comunidad	Justificación del estudio
Xonacatlán	Barrio “La Cuesta”	Entre las principales comunidades del municipio, el Barrio de “La Cuesta” es una población pequeña, donde la mayor parte de sus habitantes se dedican al comercio informal, a la venta de árboles y a la agricultura. Es importante el comité de “La Cuesta” porque mantiene una relación cercana con el ayuntamiento, pero sobre todo porque al visitar las comunidades entre los principales comentarios de los vecinos, se denota la existencia de un pozo concesionado a una comunidad relativamente pequeña en comparación con la cabecera. La comunidad es políticamente activa, sin embargo, su significativo interés político radica en las negociaciones que se pueden tener en torno al agua que poseen. A pesar de no tener una gran cantidad de votantes, es fuerte políticamente. El comité de “La Cuesta” se caracteriza por mantener un constante acercamiento a actores privados y políticos, por su carácter de comerciantes locales. El comité mantiene una interdependencia peculiar entre sus actores, lo cual

		representa desde la teoría un punto de investigación. La peculiaridad se presenta, debido a la cantidad de negociaciones y recursos por medio de los cuales interactúan los actores.
Otzolotepec	Santa María	La comunidad de Santa María es habitada principalmente por comerciantes, esta se encuentra en la zona sur, a menos de 10 kilómetros de Lerma. Es una comunidad rural, que mantiene una relación constante con el ayuntamiento debido a sus más de 5 mil habitantes, es una comunidad políticamente interesante para el ayuntamiento debido a su coordinación interorganizacional, presente entre las dimensiones de análisis. Resulta importante el estudio, al ser una comunidad rural que mantiene la administración del recurso hídrico del agua con registro público, bajo autonomía y autoorganización, comúnmente aislados de la participación gubernamental en sus decisiones, dando mayor informalidad a la gestión del recurso. El comité mantiene peculiaridades poco transparentes, al contrastar que existen (según ellos) registro 300 tomas en una comunidad con más de 5 mil habitantes, esta contradicción presenta un indicio de omisión en la rendición de cuentas y la transparencia por parte del comité. Por último, el comité es importante para el estudio porque se ha identificado una participación constante en pro de la defensa del recurso ante

		otros actores sociales y políticos de otras comunidades. Sus principales problemáticas son limitar la apropiación del agua como parte de sus intereses comunes.
Temoaya	Ranchería de las Lomas	La comunidad de Ranchería de Lomas tiene una población pequeña (1053 habitantes) debido a que históricamente ha crecido por la presencia de 15 grandes familias, todos se ubican e identifican como miembros de la comunidad y mantienen constantemente algún parentesco familiar (político o consanguíneo), esto refleja más vínculos y relaciones cercanas en su interior. Las condiciones geográficas en el acceso a la comunidad son significativas, ya que se encuentra en una loma (como lo dice su nombre), y el pozo en la parte alta de esta, por ello se hace innecesario el bombeo de agua y su distribución es por gravedad, en ese sentido el costo de la cobertura es menor. El pozo que administra se encuentra registrado en el REPDA y es interesante que, para su mantenimiento, también participa Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACMEX) y tiene apoyo directo para la solución de la mayor parte de sus problemáticas, mostrando una peculiar coordinación interorganizacional, entre la comunidad e instituciones gubernamentales. A pesar de lo anterior, el comité no cuenta con mucha participación de actores gubernamentales y la comunidad se organiza de manera efectiva a

		través de toma de decisiones colectivas bajo confianza, para reclamar al ayuntamiento cualquier inconformidad con los servicios.
Jiquipilco	San Bartolo Oxtotitlán	La importancia de este comité yace en encontrarse dentro de la comunidad más poblada del municipio, además cuenta con una presa (El Jabalí) que se mantiene llena 10 meses al año. Esta comunidad defiende su propiedad del agua y no permite compartirla con otra, lo cual define una marcada participación en torno a intereses comunes y relaciones de interdependencia complejas debido a la defensa del agua ante otras comunidades. Además, la participación de otros actores como el ayuntamiento o CONAGUA, definen una coordinación interorganizacional constante.
Ixtlahuaca	Guadalupe Cachi	Guadalupe Cachi es una de las comunidades más representativas de Ixtlahuaca, un porcentaje de más del 40% de sus habitantes son de origen mazahua y aún conservan usos y costumbre de la etnia. Este comité tiene a su cargo un pozo y el servicio que presta se encuentra más formalizado debido a la profesionalización de sus integrantes, lo cual ha generado un servicio estable con pocas problemáticas más sencillas como las fugas y mantenimiento de la red.

		El comité trabaja “bien” en términos de sus actividades y la opinión de algunos usuarios que han participado en las reuniones. Tienen un reglamento interno que han trabajado en últimos años para apoyarse en la toma de decisiones, pero no lo muestran a cualquier persona externa, son extremadamente reservados con la información que manejan.
Jocotitlán	Huemetla	La comunidad de Huemetla es pequeña, con 1173 habitantes y contradictoriamente tienen pocas tomas (200), esto muestra que la información sobre las tomas es restringida, percibiéndose una nula transparencia y rendición de cuentas. El comité administra un pozo de agua caliente y agua fría, además, lo más interesante es que se administra por miembros de una familia y llevan 4 años sin realizar una elección de sus integrantes, solo se han rotado los cargos, bajo esa peculiaridad toma decisiones de mayor confianza, reforzando su autonomía. Es un comité renuente para brindar información, por esa misma razón es singular conocer sobre la transparencia e interdependencia con la que cuentan.
Almoloya de Juárez	San Diego	La comunidad de San Diego representa una comunidad significativa por ser una localidad rural que no tiene mucha cercanía con el ayuntamiento y casi nula participación de sus integrantes,

		mostrando indicios de vínculos débiles y relaciones poco duraderas. Este comité es importante ya que después de una larga búsqueda, el acceso a su comunidad y a las reuniones ha sido positiva, se han ganado confianza entre los integrantes. Al ser una comunidad rural, una de sus principales actividades es la ganadería lo cual influye en su interés por el agua, por comercialización de la carne, hay indicios de intereses privados y de rentabilidad económica sobre el recurso hídrico.
Lerma	San Mateo Atarasquillo	San Mateo Atarasquillo representa una comunidad importante, puesto que después de dar seguimiento a otros comités, solo esta comunidad permitió el acercamiento, además la comunidad de San Mateo es la quinta más poblada. Algo peculiar de este comité es que participan de manera conjunta con el COPACI de la comunidad, casi en una misma figura, lo cual enmarca una interdependencia y autonomía indefinida que vale la pena conocer, sobre todo por la toma de decisiones y la manera en la cual presenta.

Fuente: Elaboración propia, con base en las entrevistas y visitas a comités realizadas entre enero-mayo de 2024.

Estas justificaciones específicas en cada comité forman parte de una revisión de los contextos, la importancia de investigarlos y la manera en la cual aportan información relevante para cumplir con los objetivos de la investigación.

Los comités que se estudian se integraron después de una búsqueda compleja de informantes en cada contexto, y la principal justificación para estudiarlos radica en

la oportunidad que se tuvo de encontrar acceso a sus organizaciones, antes y durante las elecciones concurrentes de 2024 en México, gracias a un recorrido de las comunidades y búsqueda de informantes claves. Un proceso político que sin duda definió características singulares en los contextos locales, mismas que se desarrollarán y analizarán en la parte final de este capítulo.

4.1.2. Descripción de los comités independientes de agua potable

El presente apartado tiene la intención de presentar una descripción específica de las principales características de los comités independientes de agua, considerando el contexto, la interacción de los actores, procesos de participación en la administración de agua, así como datos oficiales sobre la geografía y demografía de las comunidades, estos datos son emitidos por CONAGUA, INEGI, los ayuntamientos y otras instituciones.

Xonacatlán

El primer comité de estudio se ubica en Xonacatlán, este municipio se encuentra al norte de la capital mexiquense en la región de Naucalpan, tiene una población de 54,633 habitantes (INEGI, 2020), en el centro de la cabecera se cuentan con siete pozos de extracción de agua, sin embargo, no son los únicos, según datos del REPDA (2024), de los 49 registros que se tienen para el aprovechamiento del agua, el municipio tiene un 85% de estos derechos. Existen también dos registros para Comités Independientes de Agua Potable (REPDA, 2024).

El municipio se encuentra integrado por 71 comunidades, entre barrios, colonias, pueblos y parajes, estos se dividen en cuatro delegaciones y una cabecera municipal (Bando Municipal de Xonacatlán, 2024). El ayuntamiento expone en su Bando Municipal la existencia de una dirección de servicios públicos, misma que tiene a su cargo una coordinación de agua, encargada del servicio, pero no cubre todo el territorio. Según CONAGUA (2024), la prestación del servicio se da en un 70% por el ayuntamiento y el otro 30% se hace de manera autónoma a través de las comunidades.

En Xonacatlán, se ha identificado la existencia de varios Comités Independientes de Agua Potable, sin embargo, para este estudio se referirá al comité ubicado en el

barrio de La Cuesta, que se encuentra al noreste de la cabecera en los límites con el municipio de Lerma.

El comité de La Cuesta cuenta con registro público de derechos del agua para su aprovechamiento desde el año de 1998, y se encuentra en pleno funcionamiento con la administración de un pozo de agua. El comité se integra por tres personas, principalmente el presidente y vocales son los que más participan, hay una relación muy cercana con el ayuntamiento a pesar de ser una comunidad alejada del centro municipal.

El comité cuenta con registros de más de 150 tomas y el servicio que se brinda es estable gracias a las relaciones con las que cuenta con el ayuntamiento. El comité es cercano a los delegados y dirigentes de partidos políticos, lo cual le ayuda a tener apoyos constantes, pero en épocas electorales hay mucha inestabilidad y discusiones.

Este comité ha sido un trampolín para buscar el ascenso a algún cargo público, debido a los recursos que se gestionan, además, al ser una organización con carácter electoral (pues participan con los candidatos y organizando la participación en la elección), mantienen vínculos con exdelegados y expresidentes.

Otzolotepec

En Otzolotepec se ubica otro comité que es de interés para la investigación, debido a su ubicación en la cuenca del Sistema Lerma. El municipio de Otzolotepec se ubica al noreste de la capital, colindante con Xonacatlán y Lerma, municipios vecinos en la Zona Norte del Sistema Lerma, su población total es de 88,783 habitantes.

Este municipio cuenta con más de 47 comunidades, entre delegaciones y pueblos, donde destaca la cabecera con una población de más de 7 mil habitantes (INEGI, 2020). Este municipio cuenta con 56 registros de aprovechamiento de agua según el REPDA.

El ayuntamiento intenta cubrir cerca del 70% del servicio (CONAGUA, 2024) y del otro 30% se encargan las comunidades. Con base en el Bando Municipal se cuenta

con una dirección de agua (Bando Municipal de Otzolotepec), misma que se encarga del apoyo en la prestación del servicio, y convive con los Comités Independientes de Agua Potable.

El comité que se ha estudiado es el de Santa María y se encuentra fuera de la cabecera en la zona sur, es una comunidad rural donde los habitantes se dedican principalmente al comercio o laboran en las fábricas de la zona industrial de Toluca. Tiene registro en el REPDA con derechos de aprovechamiento de aguas desde 1997 (REPDA, 2024). Este CIAP tiene una participación regular en comparación con otros de la zona norte y cuenta con cuatro integrantes activos que son presidente, secretario, tesorero y vocal.

En Santa María se registran más de 300 tomas de agua potable, lo cual significa un seguimiento constante por parte de los fontaneros para lograr un servicio estable. El agua de este comité también es ocupada por comercios y empresas lo cual implica la participación de actores privados, motivo por el cual hay tensión constante entre los usuarios y las empresas.

Temoaya

El municipio de Temoaya se ubica al norte de la capital del Estado de México, cuenta con una población de 105,766 habitantes aproximadamente (INEGI, 2020), forma parte del Sistema de la cuenca Lerma, con base en el Registro Público de Derechos de Agua de CONAGUA (2024), tiene 49 registros de uso de agua en su delimitación geográfica, por otro lado, según datos de Sistema de Cuenca Lerma (2020) existen 59 pozos de agua potable en este municipio.

Con base en el Bando Municipal, se indica que cuenta con una dirección de agua (Bando Municipal de Temoaya), encargada del apoyo en la prestación del servicio, misma que al igual que en otros municipios de la zona no cubre por completo el servicio, lo cual incide en la presencia de organizaciones comunitarias encargadas de apoyar en la prestación de este servicio, como lo comprueba el registro de agua en diferentes comunidades.

El municipio cubre menos del 40% del servicio y del otro 60% se encargan las comunidades (CONAGUA, 2024), de esta manera, las comunidades se organizan con base en Comités Independientes de Agua Potable.

Temoaya se compone de 64 delegaciones, entre ellas una comunidad pequeña que lleva por nombre Ranchería de Lomas, que cuenta con una población de 1,053 habitantes (INEGI, 2020); esta comunidad se ubica al oeste de la cabecera municipal y según datos del INEGI, en 2020, contaba con el 95% de viviendas con servicio de agua potable entubada.

Ranchería de Lomas tiene a un CIAP como organización encargada de apoyar en la prestación del servicio de agua potable, mismo que administra y mantiene un pozo que fue gestionado por el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, pero que ahora es administrado por este comité, el cual brinda el servicio a través de 200 tomas de agua. La comunidad tiene a su cargo un pozo que se administra por el comité, en este sentido, y bajo el registro de aprovechamiento del REPDA se encarga desde el año 1998 (REPDA, 2024).

El comité de Ranchería de Lomas cuenta con cinco integrantes, no tienen un reglamento formal que rija sus actividades y tiene solo la participación activa de dos integrantes (secretario y vocal), el comité es apoyado por el ayuntamiento y CONAGUA para la solución de las fugas y mantenimiento de la red. El agua potable en esta comunidad no se paga, sin embargo, en ocasiones se solicitan ciertos apoyos para el mantenimiento de fontanería y otros materiales.

Jiquipilco

Jiquipilco se ubica al noreste del valle de Toluca, capital del Estado de México, cuenta con una población de 76,826 habitantes (INEGI, 2020), se encuentra en la cuenca Lerma y con base en el REPDA de CONAGUA (2024) tiene 58 registros de uso de agua en su delimitación geográfica. El municipio tiene una cobertura del 20% de agua potable por parte del ayuntamiento y el otro 80% lo cubren a través de los pozos de aguas de la Ciudad de México, a través de convenio y de los Comités Independientes de Agua Potable (Coordinación de Agua de Jiquipilco, 2024). Dentro

de los recursos del municipio se indica que hay 51 pozos profundos, 12 acueductos, 53 bordos y 24 corrientes intermitentes (INAFED, 2024).

El ayuntamiento tiene una Coordinación de Agua, misma que se encarga de apoyar en la gestión del recurso, principalmente en la manzana primera, segunda y tercera de la cabecera (Bando Municipal de Jiquipilco, 2024).

El municipio se integra por 75 comunidades más la cabecera municipal, compuesta por seis manzanas. Entre las comunidades se identifica el pueblo de San Bartolo Oxtotitlán ubicado al noreste de la cabecera municipal y es la comunidad más poblada del municipio con 5,703 habitantes (INEGI, 2020), este poblado cuenta con un Comité de Agua con Registro Público de Derechos del Agua ante CONAGUA, desde 1999 (CONAGUA, 2024).

El comité de San Bartolo Oxtotitlán se integra por tres personas con actividad constante en las tareas del comité (presidente, secretario y vocal), tiene en su registro cerca de 3,000 tomas de agua; el aprovechamiento de esta red se da a través de la presa denominada “El Jabalí” y tiene una participación constante de sus usuarios. El agua no tiene una cuota regular, ya que baja por gravedad a la red, por lo tanto, no se incurre en gastos de electricidad, pero se realizan cooperaciones constantes que no son obligatorias para el mantenimiento.

Al pertenecer a la comunidad más poblada del municipio tiene una actividad política constante, la principal idea que mantienen es defender el agua para evitar su municipalización o que sea llevada a otra comunidad. Respecto al servicio y con base en la idea de los usuarios es un comité eficiente, pero esto es una obviedad al tener una gran cantidad y el almacenamiento potencial en la presa de “El Jabalí”. El comité no cuenta con un reglamento que regule sus actividades internas o relaciones con el municipio.

Ixtlahuaca

En Ixtlahuaca es un municipio ubicado en la zona noroeste de la capital del Estado de México, ubicada en la puerta sur del valle mazahua-otomí. Su población

aproximada es de 160,139 habitantes (INEGI, 2020), con base en el REPDA de CONAGUA (2024) tiene 90 registros de uso de agua en su delimitación geográfica.

Ixtlahuaca se compone geográfica y políticamente por la cabecera municipal, denominada “Ciudad de Ixtlahuaca de Rayón”, dividida en 53 comunidades; de las cuales, 47 son delegaciones y seis subdelegaciones municipales (Bando municipal de Ixtlahuaca, 2024).

En este municipio, el agua se administra a través de dos servicios (como regularmente se hace en la zona norte del Sistema Lerma), el primero a cargo del ayuntamiento mediante la Dirección de Servicios Públicos e Imagen Urbana, la cual brinda el servicio municipalizado de agua potable y el segundo a cargo de algunas comunidades. El ayuntamiento alcanza una cobertura de más del 70 % y permite la participación del otro 30% a la organización autónoma de las comunidades.

En la Delegación de Guadalupe Cachi, perteneciente al municipio de Ixtlahuaca, existe este servicio comunitario y mantiene actividad a través de un Comité Independiente de Agua Potable, mismo que tiene registro público de derecho del agua ante CONAGUA desde el año 2019.

Esta delegación se encuentra en dirección oeste de la cabecera municipal, a 9.1 kilómetros, cuenta con una población de 4079 habitantes aproximadamente, en el *ranking* es la comunidad número 12 más poblada del municipio (INEGI, 2020).

Con base en los datos recolectados sobre la administración comunitaria del agua potable, en Guadalupe Cachi existen cerca de 500 tomas de agua potable que son mantenidas por el CIAP de esta comunidad.

El comité se integra por cuatro personas a cargo (secretario, presidente y tesorero y vocal) de la gestión del pozo de agua para uso público urbano, el principal actor en este comité es el secretario, quien es más activo y participativo en las actividades del comité. En este comité se denota una mayor preparación y eficiencia al momento de realizar sus actividades, tienen mayor orden en sus archivos y una mejor división de funciones.

El comité de Cachi cuenta con buenas relaciones con el ayuntamiento y con los principales líderes políticos, pues al buscar el apoyo del ayuntamiento se movilizan mucho entre los líderes políticos y partidos para tener el respaldo en tiempos de cambios políticos.

No pagan el agua, pero dan una pequeña aportación, y cuentan con una versión de reglamento que requiere actualizaciones, pero consideran que pueden trabajar bien con él. Se nota un grado de profesionalismo al momento de realizar sus actividades, pues algunos de sus integrantes son técnicos titulados y aportan constantemente ideas para solucionar sus principales problemáticas.

Jocotitlán

El municipio de Jocotitlán se localiza en la parte noroeste del Estado de México y ocupa parte del valle de Ixtlahuaca, cuenta con 276 km² y 69,264 habitantes (INEGI, 2020). Los manantiales de mayor caudal son Las Fuentes, que abastece de agua potable a la cabecera municipal, y Las Tazas, junto a Tiacaque y Santa Cruz, en el ejido Santiago Yeché. Entre los pozos más destacados están el de Mavoro, el de la escuela técnica agropecuaria “Lic. Andrés Molina Enríquez”.

Este municipio también cuenta con los dos tipos de servicios: comunitario y municipalizado, ya que existen Comités Independientes de Agua Potable en el municipio y con base en el Bando Municipal se cuenta con una dirección de agua potable, drenaje y alcantarillado, de esta manera, se genera la prestación del servicio.

Jocotitlán cuenta con 74 registros de agua potable ante el REPDA (2024), de este total, 15 fueron gestionados para comités de agua de diferentes comunidades. Huemetla pertenece a estas comunidades, tiene una población de 1173 habitantes aproximadamente (INEGI, 2020). Se encuentra a 5 kilómetros al este de la cabecera del municipio, según datos del INEGI, el 92% de las viviendas cuentan con agua entubada, dada la gestión del comité de Huemetla. Mantienen el registro de aprovechamiento desde 2004 según el REPDA de la Comisión Nacional de Agua.

El CIAP de Huemetla se integra por tres personas, vecinos de la comunidad que participan de manera poco activa, ya que solo tienen reuniones cada 2 meses y además no todos los integrantes se presentan, es un comité cerrado a participar, administran un pozo que fue gestionado por el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, es un comité que cuenta con redes de familiares, debido a que sus integrantes son representantes de las principales familias en la comunidad, por ello son más cerrados y poco cooperativos al brindar información.

No cuentan con relaciones estables con el ayuntamiento, el comité prefiere que las actividades sean solo conocidas por los participantes al interior. El agua en este comité se paga por cuotas generales dependiendo de las necesidades, como materiales, pago de fontanero y plomería en general. El comité administra cerca de 200 tomas de agua potable, es una aproximación debido a que no se tuvo acceso a los registros totales de las tomas.

Almoloya de Juárez

El municipio de Almoloya de Juárez se ubica en la parte noroccidental del Estado de México, tiene 483 km² y 174,587 habitantes (INEGI, 2020). En el municipio existen ocho manantiales, de los cuales sobresalen el Ojo de Agua, Dilatada y Arroyo Zarco. La infraestructura hidráulica consta de 191 bordos, tres presas, 45 pozos profundos y seis acueductos. En el municipio se encuentra la quinta parte de la superficie de cuerpos de agua de la región I Toluca, y es el municipio mejor dotado de agua (CONAGUA, 2024).

El municipio cuenta con 222 registros de derecho al agua, según datos del REPDA (2024), esto corresponde al porcentaje de cuerpos de agua que tiene el municipio; del total de registros, cerca de 25 pertenecen a comités de agua, de esta manera se justifica la existencia de estas figuras comunitarias, mismas que participan en ocasiones con el Organismo de Agua del municipio, según el Bando Municipal de Almoloya (2024).

Almoloya de Juárez se integra por dos villas, 54 delegaciones y 29 subdelegaciones, entre estas reconocen 17 comunidades indígenas y cuatro fraccionamientos. Estas

comunidades tienen cobertura de agua en un 40% por parte del ayuntamiento, el otro 60% es encargado por las organizaciones autónomas de las comunidades. Entre estas comunidades se presenta la existencia de Comités Independientes de Agua Potable, uno de ellos establecido en la comunidad de Ejido de San Diego.

La comunidad de San Diego se encuentra a 10 kilómetros al noroeste de la cabecera, cuenta con 1,154 habitantes, según datos del INEGI (2020), el 98% de las viviendas cuenta con agua potable. El comité de San Diego se integra por tres personas, pero solo una persona participa de manera constante y es el presidente quien realiza diferentes actividades al mismo tiempo, es muy accesible y tiene poco acercamiento con el ayuntamiento, pero participa cuando es muy obligatorio debido a la necesidad de materiales y recursos para dar mantenimiento a la red de agua.

Según los registros conocidos, el comité administra agua para cerca de 280 tomas, pero existen preferencias para algunas personas cercanas al comité, lo cual muestra una red más fuerte de intereses y relaciones, ya que la principal actividad en la zona es la ganadería.

Los miembros del comité no tienen un pago por el servicio que prestan, pero hacen uso del recurso sin ningún pago, porque consideran que ese beneficio se lo han ganado. Es un comité poco informado sobre las condiciones legales del agua en el Estado de México o el país.

Lerma

El municipio de Lerma se encuentra localizado en la zona central del oeste del Estado de México, tiene 228 km² y 170,327 habitantes (INEGI, 2020). Los cauces que destacan por su importancia en el municipio de Lerma son: Salto del Agua, Flor de Gallo, San Mateo, Río Seco y Peralta; además, se encuentra el Río Lerma, que actualmente no se considera una fuente de abastecimiento, por ser ocupado como drenaje, donde se descargan aguas residuales, tanto domésticas como industriales.

Lerma cuenta 129 registros para el derecho al agua, de los cuales en el sitio oficial se pueden documentar cinco registros para Comités Independientes de Agua potable (REPDA, 2024). Estos comités participan y contribuyen con el Organismo

de Agua Potable del ayuntamiento, mismo que reporta la existencia de cerca de 30 comités como estos (OPDAPAS Lerma, 2024).

Lerma cuenta con 34 localidades, de las cuales se puede destacar San Mateo Atarasquillo, que representa la quinta localidad más poblada en todo el municipio, con una población total de 6,341 habitantes (INEGI, 2020), esta comunidad se encuentra a 6.8 kilómetros en dirección sureste de la cabecera. Según el INEGI, reporta el 98.95% del porcentaje de sus viviendas con agua potable entubada.

El comité de San Mateo administra cerca de 200 tomas de agua y actualmente está integrado por un presidente y una tesorera. Originalmente contaba con cinco miembros, pero algunos abandonaron la organización con el tiempo. Los actuales integrantes se apoyan en la comunidad para el cobro de cooperaciones destinadas al mantenimiento de la red, y el presidente ha delegado en los propios habitantes la gestión del dinero recaudado para refacciones.

4.2. Estructura del análisis y estudio

El objetivo de la presente sección es desarrollar la fase de análisis inicial de información. El procesamiento de esta información permitirá identificar los resultados más relevantes de la investigación y así establecer un esquema de análisis adecuado que considere las categorías de análisis, actores y características necesarios para obtener resultados que expliquen y concluyan los objetivos principales de esta investigación.

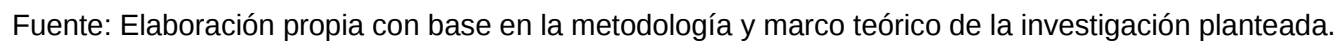
El esquema de análisis propuesto se basa en una estructura general que respalda la estrategia de sistematización, organización y comparación de información, fundamentada en las dimensiones de análisis de la gobernanza propuestas en el capítulo 1. Así, se presenta un esquema (véase figura 12) que muestra cómo se vinculan las categorías de análisis con la información recolectada en el trabajo de campo, logrando obtener resultados que hablen a través de la interpretación objetiva del investigador y los marcos interpretativos de los informantes.

En este esquema, se propone focalizar a los Comités Independientes de Agua Potable a la luz de las ocho dimensiones de análisis, considerando los elementos del marco interpretativo que considera visiones particulares que los actores otorgan a sus actividades, intereses e interacciones.

El esquema señala una vez más a los CIAP como sujetos de investigación, que desde su percepción particular desarrollan actitudes y actividades en respuesta a su contexto, en este sentido, se encuentran rodeados de dilemas, tradiciones, prácticas y creencias particulares que intervienen en la forma de participar en la gobernanza del agua. En este primer foco de atención se centran los marcos normativos.

El análisis continúa y se centra en las ocho dimensiones de análisis generales, que buscan comprender las prácticas de gobernanza particular que tienen los CIAP para realizar un análisis integral. De esta manera, a la luz del marco teórico será posible conocer los resultados de la investigación, mismos que pretenden cumplir con los objetivos generales de la misma.

Figura 12. Esquema general de análisis



En el presente apartado se analiza la gobernanza del agua en los CIAP de la Zona Norte del Sistema Lerma, basándose en las dimensiones y características conceptuales, así como en los actores involucrados y el contexto geográfico, político y social que describen los marcos interpretativos de los actores. Estos elementos son fundamentales para interpretar la evidencia empírica de la gobernanza del agua por parte de los CIAP.

También, se generará un análisis de las dimensiones generales de la gobernanza, interpretando las características conceptuales que definen las prácticas de gestión y apropiación del recurso con la organización administrativa, organizacional y económica de los CIAP en la ZNSL, el cual se enmarca en la gobernanza del agua, permite interpretar y analizar la forma de participación de actores gubernamentales y no gubernamentales en la gestión y toma de decisiones sobre el agua en sus comunidades, por lo que el desarrollo del análisis que arrojarán permitirá considerar una ruta que conduzca al cumplimiento de los principales objetivos de la investigación.

Se pondera destacar la explicación de las condiciones de la gobernanza del agua, las interpretaciones que los sujetos dan a sus acciones bajo los contextos singulares donde desenvuelven sus actividades y procesos de gestión; de esta manera, permite comprender la forma particular en la cual participan los comités en la toma de decisiones sobre el agua, bajo su propia perspectiva, valores, prácticas y tradiciones.

El análisis retoma la información extraída de la observación participante y de las entrevistas realizadas a los integrantes de comités de agua potable en la Zona Norte del Sistema Lerma, mismas que han llevado un proceso de depuración, filtración y operacionalización para explorar hallazgos y resultados significativos. De esta manera, se presentan perspectivas de análisis por dimensiones con la intención de conocer la manera en la que se desarrolla la gobernanza y documentar formas particulares de prácticas en la gobernanza del agua, desde la mirada y la interpretación de los actores que gestionan el recurso.

4.2.1. Análisis general de la gobernanza del agua

El análisis se estructura con base en las dimensiones generales, mismas que fueron establecidas como parte de un proceso de integración teórico-metodológico, donde se recapitulaban las principales y recurrentes características descritas en el bagaje teórico de la gobernanza y de las redes de política pública, de esta manera, en una correspondencia se integraron con base en sus similitudes para dar paso a un esquema general de dimensiones que permiten comprender, analizar y explicar la gobernanza del agua.

De esta manera, se analizan ocho dimensiones: vínculos y relaciones, autonomía y autoorganización, participación en torno a intereses comunes, interdependencia; toma de decisiones colectivas, bajo confianza; evaluación y rendición de cuentas, y timoneo efectivo; lo anterior, con base en la información recabada en las entrevistas a los CIAP, bajo el principio de interpretar, relacionar y explicar ciertas prácticas, valores y actividades que posiblemente muestren un tipo de gobernanza en el contexto particular de la ZNSL donde se levantó la información.

Vínculos y relaciones

La práctica de la gobernanza y las redes de política pública toma como base las relaciones y conexiones entre actores. Los vínculos y las relaciones desde la perspectiva teórica son duraderos, con relaciones estables; cada una de estas relaciones pretende el intercambio constante de recursos (Rhodes y Marsh, 1992), y aunque hay factores que permiten este proceso de coordinación entre los actores, puede darse por confianza o en racionalidad con las metas de beneficio mutuo; la nula existencia de esto podría romper las relaciones en breves tiempos.

La estabilidad de la red en el tiempo no significa que la ausencia de luchas internas por el poder (Rhodes, 1997), lo cual ratifica una vez más la lógica política de las organizaciones en la gobernanza. No obstante, los comités tienen una visión particular sobre esta dimensión, que varía según sus intereses específicos.

Los vínculos más sólidos y constantes que establecen los comités suelen ser con los usuarios, por ejemplo para asegurar el pago de recursos o para obtener

legitimidad, como lo confirman Javier, presidente del comité en Xonacatlán y Martín, presidente del CIAP en Almoloya de Juárez. Para Javier, “lo importante es estar bien con el pueblo, la comunidad debe ser cercana a la necesidad, y nosotros como comités cercanos a ellos, es la única manera de llevar la fiesta en paz” (Javier, presidente del CIAP en Xonacatlán, entrevista personal, febrero 2024).

Para él, la cercanía en este comité permite legitimar las acciones, pero la manera en la cual manifiesta la importancia de la cercanía permite interpretar que las relaciones en este contexto son necesarias para evitar conflictos, es decir, “llevar la fiesta en paz” (Javier, presidente del CIAP en Xonacatlán, entrevista personal, febrero 2024).

Las relaciones en la gobernanza del agua conllevan un nivel de conflicto (intrínseco) invisible, pero que en cualquier momento puede estallar. Y es que como lo enmarca Rhodes (1997), existen luchas de poder internas. En Jocotitlán, Yahir, vocal del CIAP (2024), expone que “las relaciones son buenas, pero no tan cercanas, nos reunimos y exponemos lo que es necesario saber, lo que no, más vale no dar paso a malentendidos. El agua es oro, debemos cuidarlo verdad (risa)”.

Se interpreta una tensión en las relaciones y las intenciones que tienen los actores por imponer sus ideas al grupo, al final existe una “lucha intrínseca”, pues los integrantes de los comités buscan escalar en su influencia sobre la comunidad y sus grupos sociales.

Desde sus propias interpretaciones, los presidentes, secretarios y vocales en casos específicos como Temoaya, Otzolotepec, Jiquipilco e Ixtlahuaca, Lerma o Xonacatlán buscan intercambiar recursos para obtener “influencia política” y al final, resulta el comité una oportunidad o “trampolín” para obtener recursos políticos. Comenta Matías, vocal del CIAP en Xonacatlán, que “otros presidentes del comité solo han venido a hacerse campaña política con los recursos del agua” (Matías, vocal del CIAP Xonacatlán, entrevista personal, febrero 2024).

Son inevitables las relaciones de disputa por el poder en los contextos de los CIAP, ya que se encuentran influenciados por el ambiente político-electoral de los años

2023 y 2024 (elección de la gobernatura del Estado de México, 2023 y presidencias municipales, senadurías, diputaciones y presidencia de la república mexicana, 2024), no obstante, la cercanía con la ciudadanía permite la búsqueda de votos y permear su influencia por el voto hacia algún candidato en especial.

Ahorita andan vueltos locos, ya quieren ver quien va a ganar, ya quieren ver que les va a tocar... todos, los vecinos y los compañeros del comité, se les olvida su responsabilidad. Hasta parece que ya tienen sus favores apalabrados (Hugo, presidente del CIAP Jiquipilco, entrevista personal, octubre 2023).

Los integrantes de los comités en tiempo de elecciones mantienen relaciones más fuertes, pero poco duraderas al exterior, se hacen más fuertes las tensiones entre todos, persistiendo la sensación de vigilancia y persecución entre ellos mismos. Mario dice: “hay cosas que no te puedo contar, ya ves que en campaña todos quieren ser tus amigos y estar cerca, a todos les interesa el agua y sus problemas, y todos tienen la fórmula secreta para solucionar el conflicto, puras promesas” (Mario, secretario del CIAP en Temoaya, entrevista personal, febrero 2024).

Por otro lado, el vínculo se genera en la necesidad duradera del agua, lo cual garantiza que siempre tendremos que relacionarnos para buscar el recurso, pero su valor y escasez pronostica un conflicto ante la demanda.

El “agua es oro”, como dice Yahir, vocal de Jocotitlán, y como todo lo que vale es codiciado y explotado, aún más. Estos vínculos de fricción y tensión entre los comités y los usuarios son una muestra del problema que la necesidad y propiedad del recurso pueden generar.

Las relaciones permiten un intercambio de “algo”, esto a la larga puede representar la generación de un lazo, un vínculo. Hay intereses que permanecen en el tiempo (Stoker,1998). El agua, sin duda es una necesidad natural que obliga a relacionarse y vincular a los actores. La pregunta queda abierta: ¿Será posible darse con menor tensión o en contextos de paz, ante la inminente escasez y reducción de su calidad?

Son los contextos locales (o espacios de proximidad para los CIAP) que muestran un panorama complejo, de relaciones duraderas pero tensas al interior de la

organización, pero poco estables al exterior, con actores privados e instituciones públicas (pero varían dependiendo los intereses).

En Otzolotepec, Xonacatlán y Lerma, los CIAP han fortalecido sus vínculos con el gobierno logrando que nuevos líderes comunitarios salgan al quehacer político: “Hay mucha comunicación con el gobierno municipal, ellos nos apoyan y respaldan, la comunidad se siente protegida y también responde apoyando cuando es necesario” (Roger, presidente del CIAP en Lerma, entrevista personal, octubre 2023).

En el contexto de la entrevista se ha entendido que hay vínculos por intereses políticos y partidistas entre el comité y el gobierno, al igual que en Otzolotepec, cuando Jesús, secretario del CIAP Otzolotepec comenta: “es importante mantener buenas relaciones con el gobierno, siempre y cuando convenga a los intereses del comité y la comunidad, de no ser así, más vale no prolongarlo o generará un conflicto” (Jesús, secretario CIAP, Otzolotepec, entrevista personal, marzo 2024).

Aunque los vínculos con el gobierno y nuevos líderes se han fortalecido, es porque está relacionado con los cambios políticos y las elecciones de 2023 en el Estado de México, lo que ha politizado el ambiente y ha llevado a los comités, como figuras comunitarias, a tomar partido y generar liderazgos en función de sus intereses.

Para los representantes esto es crucial porque consideran que “aunque muchos digan que este trabajo se realiza solo y quieran llevarse el crédito, todos sabemos que siempre se necesitan las amistades y los contactos”, como lo expresó Alberto (Alberto, presidente del CIAP en Otzolotepec, entrevista personal, marzo 2024).

Inevitablemente en los CIAP se encuentran relaciones político-partidistas, en al menos cinco de ocho, es posible decir que está presente la intención de participar en la política, y sus integrantes ven en la organización comunitaria un poder de servir, visibilizarse y ascender entre los “contactos” para ocupar un cargo en el ayuntamiento o en los partidos. La importancia del recurso focaliza adeptos y permite centrar la participación en la comunidad en torno a una organización.

Las relaciones se mantienen debido a los intereses comunes, pero no todos esos intereses son compartidos al mismo tiempo por todos integrantes de los CIAP, como se muestra, la teoría se aleja de la realidad en este punto, ya que los presidentes, secretarios y vocales cambian de intereses, lo cual permite que sus relaciones sean menos dinámicas y cercanas, todo depende del objetivo personal que guarden.

Ejemplo de ello son los objetivos personales de Jesús, secretario del CIAP Otzolotepec, que eran casarse y tener una fiesta grande; Roger, presidente CIAP Lerma, tenía la intención de comprarse una moto y Martín, presidente del CIAP Almoloya, quería comprar forraje para su ganado bovino; cada uno de ellos estaba interesado en que los usuarios pagaran sus cuotas del agua e hicieron gestión en calle, redes sociales y su actividad se fue haciendo más intensa para lograr que el comité tuviera recurso.

Por circunstancias del contexto y de su trabajo Roger se compró su moto y Martín el forraje para su ganado, pero al final, por una serie de coincidencias positivas, los integrantes de comités tuvieron mayor actividad en beneficio de sus comités y de la gestión del agua, cuando sus intereses personales fueron prioritarios, urgentes o inmediatos.

El interés en establecer nuevas relaciones y fortalecer las ya existentes suele estar motivado más por objetivos personales que por preocupaciones relacionadas con el agua de la comunidad o las metas del comité. Sin embargo, de manera circunstancial o indirecta, estas acciones personales también pueden beneficiar al comité.

Por otra parte, Francisco, vocal del CIAP en Temoaya, menciona que “las autoridades se acercan a nosotros cuando las elecciones se acercan. Saben que la gente nos sigue y necesitan de nosotros, entonces sabemos que es momento de sacar un beneficio para nuestra comunidad” (Francisco, vocal del CIAP Temoaya, entrevista personal, enero 2024).

Los comités también coinciden en que buscan apoyo de las instituciones públicas cuando los problemas técnicos se vuelven muy graves o cuando no pueden

controlar políticamente a los usuarios. Para “Juan”, secretario del CIAP en Ixtlahuaca, “todas las organizaciones de la comunidad en algún momento necesitan del gobierno, porque requieren asesoría o apoyo para reparaciones o material en general. Si bien no siempre se recurre al municipio, se acude a instituciones estatales o federales” (Juan, secretario del CIAP en Ixtlahuaca, entrevista personal, octubre 2023).

Los CIAP tienen relaciones más formales con instituciones de apoyo técnico, que les ayudan a capacitarse o a gestionar recursos, por ejemplo, con SACMEX, CONAGUA, CAEM, ODAPA o coordinaciones municipales de agua. La lógica de esta relación proviene de que los comités desconocen la manera de solucionar ciertos problemas complejos como el servicio eléctrico, la ingeniería hidráulica o cuestiones más técnicas. En ocasiones, recurren a traer ingenieros privados para capacitarse en el uso de bombas de agua, e información sobre calibres de distribución.

Según Martín, presidente del CIAP en Almoloya de Juárez, menciona que “no lo sabemos todo, hay problemáticas que necesitan del apoyo y la cooperación de la autoridad” (Martín, presidente del CIAP en Almoloya de Juárez, entrevista personal, marzo 2024) y enfatiza que es responsabilidad del gobierno municipal estar atento a las necesidades, ya que ellos ya se ocupan bastante del agua potable.

Asimismo, los vínculos entre los comités y los usuarios son cruciales para legitimar las acciones y evitar conflictos, dado el valor estratégico del agua. Sin embargo, estas relaciones suelen ser tensas, con un potencial latente de conflicto, especialmente ante la escasez del recurso. Además, la interacción con actores gubernamentales es fundamental, ya que los CIAP aprovechan las conexiones políticas para obtener beneficios, aunque estas relaciones también pueden estar politizadas según los intereses electorales.

En los CIAP prevalece una tensión entre sus integrantes, impulsada por el deseo de imponer ideas y ganar influencia en la comunidad. Estas dinámicas se ven influenciadas por el contexto político-electoral de 2023 y 2024, donde las elecciones intensifican la búsqueda de votos y relaciones estratégicas; aunque el interés

principal suele ser personal, estas acciones, de manera indirecta, pueden beneficiar al comité.

Autonomía y autoorganización

Este primer acercamiento a los vínculos y relaciones también destaca la visión ideal de una organización autónoma donde la gobernanza. La autonomía permite decisiones relativamente independientes, pero siempre está matizada por la participación de otros actores.

Desde la revisión teórica la autonomía es el espacio favorable para la toma de decisiones porque permite la construcción de políticas y acciones de manera independiente dentro de redes organizacionales; aún en las interrelacionadas (Ostrom, 1990), la autonomía está respaldada por la legitimidad. Esta autonomía muestra una autoorganización basada en la cooperación, creación de reglas internas y distribución horizontal del poder (Rhodes,1996).

En este sentido, algunas posiciones se reflejan en las entrevistas, por ejemplo, con Mario, secretario del CIAP en Temoaya y Yahir, vocal del CIAP en Jocotitlán, donde se reconoce la autonomía, aunque no total. Al final, existen liderazgos importantes en la comunidad que se consideran al tomar decisiones, es decir, la distribución del poder no es del todo horizontal, pues hay integrantes con mayor influencia que otros y actores externos que deben ser considerados al momento de tomar decisiones más importantes.

Para Mario, secretario del CIAP, Temoaya, la comunidad es crucial: “Las decisiones las tomamos nosotros como comité, pero no siempre se hace lo que queremos. Se debe considerar a los delegados o líderes que nos ayudan a convencer a la gente de que la forma de trabajar es buena y puede funcionar” (Mario, secretario del CIAP en Temoaya, 2024).

La postura de los comités frente a la injerencia de actores externos está relacionada con la tradición de participación activa de los actores locales en diversas actividades. Esto se refleja en delegados que asumen múltiples roles o responsabilidades dentro de la comunidad, desempeñando funciones dobles o

triples, como fiscales, jefes de procesión, mayordomos o integrantes de comités, por ejemplo, personas como Hugo, presidente del CIAP Jiquipilco y Juan, secretario del CIAP en Ixtlahuaca, que son mayordomos y fiscales, y en ocasiones les ha tocado desempeñarse como delegados, jefes de procesión e integrantes del CIAP, o en comités de ciudadanos de coordinación y vigilancia. Los contextos de cercanía y familiaridad “desde la comunidad” moldean decisiones, porque la presión social, la vigilancia y la tradición de respeto a los señores de responsabilidad son sobrevalorados en sus costumbres.

Los actores con múltiples roles o funciones se consideran líderes naturales en la comunidad y su consejo o aprobación, ya sea por influencia económica, política o social debe ser considerada, pero también hay cacicazgos. Existen personas que controlan tenuemente las decisiones sobre ciertos recursos naturales en la comunidad.

Los Comités Independientes de Agua Potable claramente tienen relaciones y vínculos con otros actores, pero mantienen cierta autonomía en las decisiones, sin embargo, en casos particulares como Jiquipilco, Oztolotepec, Xonacatlán o Lerma, se ven influenciados por comentarios, opiniones y sugerencias externas.

En Jiquipilco, por ejemplo, interpretan su autonomía:

El comité es libre de hacer lo que necesite, siempre y cuando no afectemos a la comunidad y el agua, pero en ocasiones si necesitamos de un consejo por parte del presidente o los delegados. Al final, solo nosotros tomamos la decisión, es nuestra responsabilidad y si algo sale mal, pues toda la comunidad se nos viene encima (Ricardo, secretario CIAP, entrevista personal, octubre 2023).

Si bien, como lo comenta Ricardo, secretario del CIAP en Jiquipilco, las decisiones las toman al final ellos, no se puede negar que existe una influencia, en este y otros comités, por parte de personajes de la comunidad (delegados, comisariados ejidales, actores privados con alta solvencia económica, presidentes municipales, presidentes de partidos), mismos que orientan el cobro del recurso, el pago de servicios o la entrega de tomas de agua potable.

En este acercamiento no es posible decir que hay una autonomía total o en la práctica constante; su autonomía es relativa a las temáticas que se trabajan, no es lo mismo hablar sobre el trabajo de fontanería, a tomar la decisión de aumentar el costo del servicio. En el primer caso, la participación de otros actores suele ser casi nula, en el segundo es común ver a varios interesados (los ciudadanos los hacen partícipes). “Cuando no se puede resolver en las reuniones o hay muchos problemas, la misma comunidad busca al presidente, para que pueda mediar” (Roger, presidente CIAP Lerma, entrevista personal, octubre 2023).

La interpretación de los CIAP es clara en la necesidad de un apoyo externo, en situaciones de conflictos muy fuertes, esto se debe a que los contextos se abren antes situaciones de dependencia económica y se cierran antes condiciones de apoyo técnico o administrativo. Para Jesús, secretario del CIAP en Oztolotepec, “quien paga manda, si las autoridades quieren participar está bien, pero que aporten dinero, lo solo se trata de venir a mandar” (Jesús, secretario del CIAP Oztolotepec, entrevista personal, marzo 2024). Por otro lado, en Temoaya, Jocotitlán y Almoloya, mantienen un círculo más cerrado en la toma de decisiones, a veces cerrado hasta para los usuarios.

La autoorganización que se conoce desde la teoría, en la cual los actores dirigen sus actividades y prácticas de manera autónoma y bajo sus propias reglas de participación (Lesson, 2014), se aleja de la práctica en estos casos, pero mantiene ciertas características como la libre participación, convocatoria abierta, así como las formas de organización al interior y autogestión de sus recursos (es la parte más significativa, ya que no participan más actores en la organización financiera).

En Temoaya, por ejemplo, el comité ha dado paso a la participación de actores, pero solo les permite que escuchen o den fe de las reuniones, siempre y cuando se necesite de su apoyo (legitimando alguna decisión):

Invitamos a los representantes e ingenieros de SACMEX, ya que ellos apoyan con los estudios técnicos, también han venido “achichincles” de la presidenta, pero no tienen voz ni voto. Los problemas ya son muy grandes aquí en la comunidad, como para traer más. ‘La

ropa sucia se lava en casa, como dicen (Francisco, vocal CIAP Temoaya, entrevista personal, enero 2024).

La autonomía prevalece de manera general, sobre todo en casos donde las decisiones son más importantes para la comunidad. En el caso de Jocotitlán, donde a veces no se realizan reuniones abiertas, el comité toma decisiones a puerta cerrada: “Cuando las cosas van bien, es preferible no quitarle el tiempo a la gente. Todos tenemos cosas que hacer. Ya si tienen alguna duda más adelante se va resolviendo con los usuarios” (Yahir, vocal CIAP Jocotitlán, entrevista personal, marzo 2024).

Una característica más de la autonomía es la capacidad de autorregulación, en este punto, desde la práctica hay problemáticas, ya que cinco de ocho comités no tienen un reglamento, y aunque tres lo tienen, “no saben dónde se encuentra”, como lo comenta Hugo, presidente del CIAP en Jiquipilco (entrevista personal, octubre 2023).

La legitimidad puede darse desde la legalidad y la aprobación social, en el caso de los comités, la legitimidad es social, porque en lo legal carecen de normas internas que permitan su regulación o control. La necesidad de generar un manual que permita autonomía de gestión o control es casi nula, en la idea de Javier, presidente del CIAP en Xonacatlán (entrevista personal, febrero 2024): “No se necesita un manual, nosotros sabemos hacer nuestro trabajo, son cosas que por lógica se hacen, no se necesita un manual que me diga como quitar una llave, como cobrar o como solucionar una fuga”.

Para Francisco, vocal del CIAP en Temoaya (entrevista personal, enero 2024): “Las cosas en la comunidad son menos complejas, cada uno sabe lo que hace y si no nos pagan tampoco es para que nos vigilen, nosotros rendimos cuentas a la comunidad y ellos deben pedir reglamentos, solo de ellos depende”

Desde la interpretación de los comités, los manuales “estorban”, generan conflictos en un tema ya muy complejo, además es más preocupante cuando la responsabilidad es de todos y solo deben pagar unos cuantos. Desde la comunidad y sus interpretaciones parece que un instrumento formal es más comprometedor

para sus intereses y lo perciben como una forma de vigilancia, de persecución, no como una herramienta de apoyo al cuidado y a la conservación del recurso.

La autonomía en la organización de los CIAP varía de modo tal que (al menos en los casos de estudio), no llega a ser total porque permite la participación de otros actores u opiniones al momento de tomar decisiones, pero tampoco se pierde por completo, ya que los integrantes del comité siguen manteniendo la dirección y coordinación formal de la organización, así como el apoyo de la comunidad para tomar la decisión final sobre temas de gran importancia.

Es posible interpretar que estas variaciones en la autonomía de la organización responden a los intereses particulares de los integrantes del comité, es decir, los comités donde sus integrantes desean participar políticamente o ganar adeptos con el gobierno, permiten mayor injerencia de otros actores, caso contrario a los CIAP donde los integrantes se dedican a la ganadería, al campo y sus intereses no son pertenecer al gobierno, ya que no permiten la participación tan constante de actores privados o gubernamentales.

Las reuniones ordinarias de los comités dan indicios de que no hay una autonomía total, ya que en menos de la mitad de las sesiones se habían tomado decisiones consensuadas, pero en reuniones posteriores era evidente el cambio de planes porque no todos los líderes estaban de acuerdo, como Jiquipilco, Ixtlahuaca, Otzolotepec o Xonacatlán. Por ejemplo, la decisión de proporcionar una toma de agua a ciertas personas o apoyar a una familia condonando el pago de esta.

Aunque a los comités les cuesta admitirlo, tienen cierta independencia del gobierno municipal y quizás de los delegados, pero los liderazgos o cacicazgos en la comunidad influyen en la participación y en la toma de decisiones, y en ocasiones puede variar con base en los intereses político-partidistas de los integrantes del comité.

Aunque los comités mantienen cierto control, sus decisiones a menudo son matizadas por la participación de delegados o líderes locales. En contextos como Temoaya y Jocotitlán, la autonomía es más cerrada, mientras que en otras

localidades como Ixtlahuaca o Jiquipilco se observa una mayor injerencia externa, especialmente cuando los intereses políticos están presentes. Así, la autonomía de los CIAP depende de las dinámicas locales y de los intereses particulares de sus integrantes.

Coordinación interorganizacional

La coordinación interorganizacional hace referencia a las formas en las cuales las organizaciones pueden coordinar sus intereses en un fin común, estos fines pueden ser la solución de problemáticas generales, donde participan actores de diferentes sectores (Kooiman,1993).

En la coordinación interorganizacional se destacan las redes horizontales, hacia relaciones más flexibles y adaptativas, la comunicación es transparente y el intercambio de información es vital para mantener confianza entre las organizaciones (Rhodes,1997).

Los Comités Independientes de Agua Potable en la Zona Norte del Sistema Lerma mantienen coordinación intermitente con ciertos actores, pero cabe la pena resaltar que esta coordinación no es fuerte en el sentido de solucionar todos los problemas que pueden ser de interés para la comunidad.

En Ixtlahuaca, Jiquipilco, Xonacatlán, Temoaya, Otzolotepec y Lerma hay particularidades interesantes, donde los integrantes de los comités apoyan la participación de otras organizaciones, por ejemplo, los ayuntamientos, las direcciones o coordinaciones de agua, los ODAPA, CAEM o CONAGUA, estos cumplen con el apoyo para la solución de una problemática específica, pero la coordinación no es duradera o estable, solo perdura mientras el problema se encuentra activo. Juan, vocal de Ixtlahuaca comenta:

Las problemáticas en el comité no son pocas, pero gracias a la organización que tenemos siempre conseguimos salir adelante, sin embargo, hay ocasiones, en las cuales por nuestra ignorancia... simplemente no podemos hacer algún cambio de toma, o calibrar las bombas, pues necesitamos del apoyo de CAEM o la dirección de agua. Nos comunicamos con el ayuntamiento ellos nos hacen el favor de marcar a la comisión y más rápido nos dan el apoyo (Juan, vocal CIAP Ixtlahuaca, entrevista personal, octubre 2023).

Se puede deducir que la constancia en esta coordinación interorganizacional se debe, por un lado, a la informalidad o irregularidad de los comités, ya que en ocasiones no son tomados en cuenta en la CAEM o CONAGUA, no como lo haría con el ayuntamiento o por los ODAPA, y por otro su participación en la solución de estas problemáticas es casual, debido a la problemática, pero no se da de la misma manera en el intercambio de información o capacitación constante, talleres o cursos de apoyo a los CIAP.

Los CIAP tiene un margen muy amplio de movilidad en torno a sus relaciones, vínculos y la posibilidad de coordinarse con ciertos actores. Desde la interpretación de los integrantes en Temoaya, Almoloya, Zinacantepec, Jiquipilco, Jocotitlán o Ixtlahuaca, la coordinación con otras organizaciones genera una vigilancia e implica brindar algo a cambio, porque para Martín, “el gobierno siempre quiere algo” (Martín, presidente del CIAP Almoloya, entrevista personal, marzo 2024).

En la práctica de la gestión del agua, los CIAP se ven presionados por varios actores, lo cual les ha generado una idea de cerrarse a colaborar, brindar información o apoyarse constantemente de organizaciones como el ayuntamiento, CAEM, CONAGUA o SACMEX.

Se infiere un ideario de rechazo al gobierno por la amenaza latente de que puedan vender sus recursos a las empresas. Parece que “el gobierno es un amigo que se debe tener desde lejos” (Alberto, presidente del CIAP en Oztolotepec, entrevista personal, marzo 2024). Y cualquier relación muy cercana o duradera puede reflejar una intención de apropiarse del recurso.

En Almoloya de Juárez, Martín, como presidente del CIAP, es consciente de las responsabilidades del cargo y las problemáticas, pero no pretende involucrar a otras organizaciones, ya que no cuenta con toda la información de cómo contactarles directamente, prefiere dirigirse con el ayuntamiento y de ser posible prefiere contratar a un ingeniero particular que pueda asesorarlo. Dice: “Con el gobierno hay que tener cuidado, ellos siempre quieren sacar su tajada, si la comunidad y el comité puede arreglárselas solo, pues así lo hacemos” (Martín, presidente CIAP Almoloya de Juárez, entrevista personal, marzo 2024).

Al acercarse a los diferentes integrantes de los comités, se puede deducir que existen vínculos interorganizacionales, aunque no todos están lo suficientemente coordinados para contribuir a las metas u objetivos de un manejo efectivo del agua en la comunidad.

Hay comités como los de Ixtlahuaca, Jiquipilco o Lerma que mantienen coordinación con las delegaciones para presentar propuestas de mejora al ayuntamiento, quejas o solicitudes de apoyo. Por su parte, en Lerma e Ixtlahuaca, los representantes del comité coinciden en que hay liderazgos importantes que facilitan el intercambio de recursos, ofreciendo a cambio apoyos políticos o electorales en momentos clave.

Para Martín, presidente del CIAP en Almoloya de Juárez, quien está alejado de las instituciones, en las campañas busca coordinar reuniones con redes de partidos políticos y delegados para aprovechar estas nuevas relaciones entre organizaciones. Mientras que Juan, en Ixtlahuaca, reconoce que “hay prácticas o acuerdos con el gobierno para participar en algunos eventos o campañas. Tienes que participar o buscar apoyos en otras instituciones” (Juan, secretario del CIAP Ixtlahuaca, entrevista personal, octubre 2023).

La falta de una coordinación interinstitucional constante o efectiva como se plasma en la teoría no significa la ausencia total de ella, ya que se están presentando soluciones en intereses comunes, tanto para la población, como para las instituciones gubernamentales, también así en el caso de actores privados.

También es posible interpretar que sí hay una ausencia de estrategias o planes de gestión, que a largo plazo permitan coordinar a instituciones o actores de diferentes sectores de manera constante; sin embargo, hay ocasiones que esto responde a una falta de información, porque los integrantes de los CIAP no tienen a la mano toda la información, no cuentan con asesoría o simplemente no conviene a sus intereses la interacción con otros actores, quienes puedan solicitar más información sobre sus actividades al frente del comité.

El distanciamiento con otras organizaciones puede, en ciertos casos, garantizar la preservación de un estatus “normal” de gestión, donde pocos observan y la

población está de acuerdo en el manejo del recurso. Un plan interorganizacional implicaría evaluar y exhibir los avances o atrasos en la solución de los problemas y actividades en general.

Si bien hay colaboración ocasional para resolver problemas específicos, la coordinación no es constante ni estructurada, debido a la informalidad de los comités y a la falta de acceso a información o asesoría técnica. Esta situación, en algunos casos, beneficia a los comités, ya que les permite mantener un manejo independiente del recurso sin la intervención de actores externos que podrían exigir mayor transparencia o control.

Participación en torno a intereses comunes

La participación en la gobernanza involucra a diversos actores sociales en la toma de decisiones (Rhodes, 1997). Se representa por la inclusión, la pluralidad de actores y la transparencia, lo que asegura decisiones más representativas, legítimas y efectivas (Pierre y Peters, 2000). La participación busca generar confianza entre los involucrados.

Participar en la gobernanza del agua mantiene el supuesto de compartir objetivos comunes entre los integrantes de los CIAP, sin embargo, no siempre es correcta la apreciación. En ocasiones las organizaciones, debido a la pluralidad de actores, no comparten del todo los intereses o su participación se encuentra centrada a cumplir solo sus objetivos particulares.

La participación es un elemento crucial en el desarrollo de la gobernanza del agua, ya que garantiza la convergencia de intereses comunes y objetivos, pero también pone en contraste los intereses particulares de los actores. En el caso de Xonacatlán y Oztolotepec, sus respectivos integrantes han dejado claro que el interés principal es económico.

Matías, vocal del CIAP en Xonacatlán afirma: “Los beneficios son para quienes participan, quienes tienen interés en cumplir con nuestra responsabilidad y en el cuidado del agua” (Matías, vocal del CIAP en Xonacatlán, entrevista personal, febrero 2024).

En Almoloya y Jocotitlán la participación es poco constante, existe un distanciamiento entre los ciudadanos y el mismo comité, por un lado, debido a que los comités son más cerrados, por otro, a que los integrantes participan de vez en cuando, solo hay una o dos personas a cargo de las principales actividades. “Los usuarios participan en las diferentes tareas, pero no siempre lo hacen bien organizados, algunos buscan apoyo por parte del comité para no pagar el servicio. Pero en el comité los únicos que no pagan son los integrantes” (Yahir, vocal CIAP Jocotitlán, entrevista personal, marzo 2024).

Los integrantes de comités tienen intereses particulares que en ocasiones afectan la forma en la cual participan en el cumplimiento de objetivos comunes. En Almoloya, Martín señala:

El trabajo que realizo es mucha responsabilidad y debe tener sus beneficios, es importante motivar la participación, al final es todos tenemos intereses, si no lo hace una persona lo hará otra, pero alguien tomará el beneficio (Martín, presidente CIAP Almoloya, entrevista personal, marzo 2024).

Al igual que él, otros integrantes de comités en la ZNSL consideran que es importante un beneficio, quizá es difícil aceptarlo para algunos, pero lo cierto es que todos buscan un beneficio político, económico o reconocimiento social.

La participación debería de generar transparencia en un sentido, desde la versión normativa de la gobernanza, pero cuando el proceso de convocatoria de los actores no es abierto o no tiene un complemento democrático, los actores no se sienten en confianza de participar, así ocurre en casos como Almoloya, Temoaya o Jocotitlán. Los integrantes de los comités no siempre permiten que participen personas con una pluralidad de ideas o de otros espacios.

Por un lado, se debe a que no hay un reglamento, por otro, los comités de estos municipios prefieren mantener el control en unas cuantas personas y se justifican comentando que “no cualquiera puede entrar a hacerse cargo de un trabajo con tanta responsabilidad” (Martín, presidente del CIAP Almoloya, entrevista personal, marzo 2024).

“Llegar a este puesto no es por coincidencia, pertenecer al comité es complicado se debe trabajar mucho y la comunidad te debe apoyar” (Mario, secretario del CIAP en Temoaya, entrevista personal, febrero 2024).

La participación dentro del comité es limitada para personas de confianza o que se encuentren apoyados por la comunidad, “no hay pluralidad”, los actores privados deben tener dinero para participar, las sociales legitimidades y el sector gubernamental no pude hacerlo.

En la gestión del agua, a nivel comunitario, la participación de los usuarios es constante, pero el mismo comité inhibe que los usuarios se informen y exijan ciertas acciones, como lo confirma Mario:

Todos pueden participar en el comité, siempre y cuando lo hagan con orden, hay maneras de exigir, pero no deben hacerlo en redes sociales, porque de esa manera la gente exagera y puede ser peor (Mario secretario CIAP, entrevista personal, febrero 2024).

Para Jesús, secretario de Otzolotepec, cuanto menor es la participación ciudadana en la toma de decisiones, mayor es el beneficio, ya que, según él, se puede trabajar mejor. “Los usuarios son los más desinformados, y esto causa muchos retrasos en las actividades, con peticiones absurdas que solo generan conflictos” (Jesús, Secretario del CIAP en Otzolotepec, entrevista personal, marzo 2024). Desde su perspectiva, el CIAP funciona mejor con menos personas en las reuniones, porque a menudo los usuarios, en lugar de aportar, agravan los conflictos y aumentan la desconfianza entre los miembros del comité.

Por otro lado, en Jocotitlán, uno de los comités más independientes y menos transparentes, Yahir reconoce: “Ya sea CONAGUA o el gobierno de la CDMX, siendo sincero, no nos dejan solos cuando se trata de capacitación, asesoría o mantenimiento del pozo” (Yahir, vocal del CIAP en Jocotitlán, entrevista personal, marzo 2024). Esto subraya la importancia que los comités otorgan a estas organizaciones públicas, ya que hay necesidades que solo pueden ser cubiertas con su apoyo, manteniendo así la institucionalidad y los intereses comunes de las organizaciones.

Desde la perspectiva de la gobernanza normativa, aumentar el grado de participación de los diferentes actores es beneficioso y aporta diversas perspectivas. Sin embargo, según los miembros de los comités, “la participación es buena, siempre y cuando no entorpezca el trabajo y se sumen apoyos” (Javier, presidente del CIAP en Xonacatlán, entrevista personal, febrero 2024). En general, la participación debe ser en forma de aportes materiales o económicos, de lo contrario (se cree) solo perjudica los intereses de la comunidad.

La participación en la gobernanza del agua es un aspecto clave, pero no siempre refleja objetivos comunes entre los miembros de los Comités Independientes de Agua Potable. Los intereses particulares, como beneficios económicos o políticos, predominan en varios casos, afectando la colaboración y la transparencia. Aunque algunos comités fomentan una participación limitada para evitar conflictos, reconocen la importancia de la asistencia de instituciones públicas para aspectos técnicos. Sin embargo, el reto sigue siendo equilibrar la participación sin que interfiera en la eficacia y los intereses individuales.

Interdependencia

La interdependencia hace referencia a la necesidad que tienen los comités de participar con otros actores o sus integrantes para obtener sus recursos, intercambiar e interactuar, pero en este intercambio se mantiene una dependencia que les motiva a permanecer (Rhodes, 1997).

Entre sus principales características es posible abordar la relación mutua entre diversos actores o instituciones, donde cada uno depende de los demás para resolver problemas comunes. La interdependencia subraya la necesidad de trabajo conjunto entre el sector público, privado y la sociedad civil para alcanzar soluciones (Kenis y Schneider 1991; Kooiman 1993).

Como se mencionó anteriormente, las relaciones entre los actores principales y las instituciones no siempre son constantes, pero son oportunistas en momentos cruciales de la política comunitaria o bajo situaciones económicas estratégicas. Los actores cooperan entre sí para mantener la administración del agua, reconociendo

su valor y la importancia de unir a la comunidad en torno al comité, aunque esta cooperación no siempre sea continua, pero sí efectiva cuando ocurre.

Para Juan, secretario del CIAP en Ixtlahuaca “el ayuntamiento apoya con material para dar mantenimiento a la red, nosotros gestionamos y los ciudadanos pagan su cuota por el servicio” (Juan, secretario CIAP Ixtlahuaca, entrevista personal, octubre 2023).

Por otro lado, se menciona: “CONAGUA nos da capacitaciones y ciertos materiales al igual que ODAPAS del municipio, no se puede negar que hay mucho apoyo de su parte” (Roger, presidente CIAP Lerma, entrevista personal, octubre 2023).

Los comités mantienen relaciones de interdependencia con otros actores, lo cual les permite establecer a la larga un cierto grado de dependencia, sin embargo, no todos los actores se ven obligados a cumplir con este intercambio de recursos. Por ejemplo, los CIAP tienen dependencia por los recursos que pueden obtener por parte de los actores gubernamentales, pero cuando no los obtienen se complica su situación económica (al menos eso describen, ya que no es posible tener acceso a sus cuentas de gastos).

Si bien la interdependencia no reivindica un trabajo en conjunto, o un trabajo integral entre los diferentes actores sociales, gubernamentales y privados que se encuentre dotado de constancia, sí existe una coordinación de recursos, en menor medida con el sector privado que con actores gubernamentales.

Desde los marcos de interpretación de los CIAP, esto se debe a que las actividades del comité se quedan en negociaciones inmediatas u oportunas, como el caso de Jiquipilco, Temoaya, Xonacatlán o Almoloya, quienes, desde la perspectiva de sus integrantes solo ocupan negociar cuando se necesitan recursos materiales, no cuando haya capacitaciones, información u otros tipos de apoyo. Por lo que “tener más negociaciones con otros actores o más dependencia de recursos puede ser contraproducente para nuestra autonomía, para los intereses del comité” (Francisco, vocal del CIAP en Temoaya, entrevista personal, enero 2024).

La interdependencia es interpretada como una amenaza para sus intereses porque implica tiempo, espacio y mejorar las condiciones de comunicación, transparencia y sobre todo apoyo. Los integrantes argumentan que es una tarea que no les reeditúa, es por ello que tampoco es viable estar en otras reuniones o apoyar en las capacitaciones, es un puesto honorífico y no un trabajo.

Jesús comenta “no siempre hay apoyo por parte del municipio y cuando eso sucede debemos reunirnos con los usuarios para sacar el recurso que permita pagar gastos del comité” (Jesús, secretario del CIAP Otzolotepec, entrevista personal, marzo 2024).

Los CIAP mantienen una interdependencia flexible con los actores gubernamentales en la mayor parte de las ocasiones. Esto implica que no intercambian los mismos recursos de manera constante, sino que pueden negociar según sus necesidades específicas. La interdependencia más sólida se observa entre los usuarios, el comité y los miembros que lo integran. Mientras los usuarios dependen del agua, el comité requiere recursos económicos para su funcionamiento.

Durante el año de visitas (2023-2024), aproximadamente la mitad de los comités con seguimiento constante no estaban completamente condicionados a la interdependencia con las instituciones gubernamentales. Un ejemplo de esto es el comentario de Hugo, presidente del CIAP en Jiquipilco:

La cooperación de los ciudadanos no es obligatoria, pero después no estén molestando [...] ya con el ayuntamiento es otra cosa, si nos coopera, pues está bien, pero si no, nosotros sacamos adelante todo [...] el trabajo debe salir adelante y no nos vamos a quedar sin agua solo por su culpa (Hugo, presidente del CIAP en Jiquipilco, entrevista personal, octubre 2023).

Esto muestra cierta distancia a una interdependencia con las instituciones públicas.

Sin embargo, en los casos de Ixtlahuaca, Xonacatlán y Otzolotepec, en los últimos meses ha sido evidente la necesidad de mantener el apoyo y las reuniones con los líderes de partidos políticos o delegados que pueden actuar como interlocutores con el ayuntamiento. Para Jesús, “no hay dependencia con los políticos o partidos, pero

en esta etapa de campañas más vale tomar partido porque nunca sabemos qué decisiones puedan tomar estos señores” (Jesús, secretario del CIAP en Oztolotepec, entrevista personal, marzo 2024).

Aunque los comités no tienen una dependencia evidente ni la hacen explícita, se reconoce que existe un temor a no ser respaldados por los ayuntamientos o a que las instituciones públicas puedan intervenir o supervisar su trabajo. Por ello, en épocas de campañas o movimientos políticos locales, se acercan mucho a los líderes políticos y se vuelven dependientes de sus opiniones.

La interdependencia no es constante, pero valiosa desde un punto de vista político. Los partidos lo saben y buscan a estos actores o figuras comunitarias para legitimar su apoyo. Además, varios representantes de comités dejan ver sus aspiraciones políticas, lo que influye en el tipo de prácticas y la cercanía que mantienen con los líderes políticos locales.

Es posible destacar que, aunque la cooperación no es continua, es efectiva en momentos críticos, evidenciando una dependencia flexible donde los comités buscan recursos que a menudo son esenciales para su funcionamiento. La relación con los ayuntamientos y partidos políticos es ambivalente, si bien los comités no reconocen explícitamente esta dependencia, existe un temor subyacente a la falta de respaldo institucional, especialmente durante campañas políticas. Esta dinámica revela cómo la interdependencia, aunque variable, se convierte en un recurso valioso para la legitimación y apoyo político.

La interdependencia con otros actores es vista como una amenaza a su autonomía y a los intereses del comité, ya que implica un esfuerzo adicional en términos de tiempo, espacio y comunicación. Además, dado que los cargos en los CIAP son honoríficos, no consideran viable participar en reuniones o actividades que no les generen beneficios inmediatos.

Toma de decisiones colectivas, bajo confianza

Desde el enfoque conceptual, la toma de decisiones colectiva que se encuentran bajo confianza implica legitimidad y consensos que sean aprobados por las redes o

comunidades (Marsh y Rhodes, 1992). Hay una reducción de la incertidumbre por parte de sus integrantes, ya que participan con base en la seguridad de sus relaciones informales o formales. Los actores trabajan en conjunto para mantener negociaciones en espacios de transparencia y rendición de cuentas (Mayntz,1991; Klijn,1998).

La toma de decisiones colectivas es una de las dimensiones generales que marca un punto de integración crucial en las redes de política pública y la gobernanza. Desde la perspectiva teórica, la existencia de estabilidad en el tiempo se da por acuerdos de confianza (Klijn, 1998).

Para los casos de estudio es posible ver que hay acuerdos internos de mucha informalidad, por ejemplo:

No tenemos formatos para nuestras asambleas, todos saben lo que deben hacer, es parte de la responsabilidad [...] si alguien no cumple no tiene derecho a los beneficios [...] como tomas de agua o reparaciones (Matías, vocal del CIAP Xonacatlán, entrevista personal, febrero 2024).

La mayoría de los comités no tiene recibos del pago de agua, al menos no los muestran: “Los recibos del agua se les dan a los usuarios y solo el comité es responsable de darle formalidad en el corte de caja” (Matías, vocal del CIAP Xonacatlán, entrevista personal, febrero 2024).

La informalidad no es el problema, porque la gobernanza prevalece en este sentido, el problema es que esta informalidad permea en otro problema, que es la transparencia y rendición de cuentas, ya que no hay como presentar informes sin datos precisos de la gestión. En Almoloya consideran que las decisiones entre menos abiertas y con menos personas se den es mejor, pues “la gente no conoce mucho del movimiento aquí, no todos tienen buenas intenciones [...] son muy chismosos y liosos” (Martín, presidente del CIAP Almoloya, entrevista personal, marzo 2024).

La informalidad y la desconfianza se hacen presentes entre los usuarios y la comunidad, sin embargo, existe una toma de decisiones donde la confianza es muy

importante, y este espacio es interno, es decir, entre los integrantes del CIAP, ellos necesitan apoyo de las personas que los acompañan en el proceso de gestión.

Roger, por ejemplo, señala “en el comité al principio éramos 5, pero al final solo quedamos 2, la tesorera y yo [...] las otras personas no quisieron trabajar y no contribuyen mucho, porque no siempre les gusta cómo se hacen las cosas, en fin, cada quién su opinión” (Roger, presidente CIAP Lerma, entrevista personal, octubre 2023).

Roger (de Lerma) al igual que otro representante en Almoloya, Jocotitlán, Xonacatlán u Oztolotepec prefieren ir reduciendo la cantidad de integrantes en sus comités, por un lado, porque no les tiene confianza, y por otro, porque saben que los beneficios se reparten mejor entre pocos y las decisiones (más importantes como el dinero o apoyos de actores gubernamentales) se resuelven más rápido.

Desde su interpretación, los integrantes de los CIAP prefieren rodearse de personas que sean de confianza al interior de sus comités, y estos ayudan a cubrirse las espaldas, en esa lógica la poca o nula transparencia es un privilegio de pocos, solo de los más cercanos. Las decisiones colectivas son más informadas para las personas de confianza.

Los integrantes de los CIAP no ven el servicio de agua, como un servicio público, lo reconocen como un servicio de la comunidad, como un recurso propio en el cual no hay pluralidad de participación y solo algunas decisiones se toman en conjunto, porque “la comunidad en lugar de aportar, solo genera conflictos, imagínate tener que reportar todo lo que hacemos a cada usuario, es imposible”, además ¿abrir las sesiones para que participen todos?, se vuelve un mercado esto” (Alberto, presidente del CIAP en Oztolotepec, entrevista personal, marzo 2024).

En las reuniones de los comités participan varios ciudadanos que hablan y comentan, mostrando una buena aceptación y acercamiento con sus representantes. Las reuniones son complicadas y hay varios reclamos; se toman decisiones sobre fugas, gastos y trabajos de mantenimiento en general.

Sin embargo, las decisiones cruciales como la administración, tesorería, apoyo del ayuntamiento, ingresos y egresos, aunque pueden ser discutidas, al final son tomadas exclusivamente por el comité, de acuerdo con sus intereses o los objetivos que consideran más beneficiosos para la comunidad.

Para Yahir, vocal del CIAP en Jocotitlán, “los problemas por así decirlo, ‘fuertes’ deben hablarse entre las personas más cercanas, los usuarios no siempre saben lo que quieren” (Yahir, vocal del CIAP Jocotitlán, entrevista personal, marzo 2024).

En la mayoría de los casos, las decisiones son colectivas cuando se refieren a temas de baja importancia. Para asuntos más significativos, los comités persuaden a las personas para que, desde su narrativa e interés, adopten una percepción alineada con la voluntad del comité. Si esto no funciona, se realizan reuniones con ciertos líderes para controlar la opinión de los sectores inconformes.

Según Hugo, presidente del CIAP en Jiquipilco, “todos los usuarios pueden participar en la reunión y opinar, siempre y cuando hayan dado sus cooperaciones de mantenimiento” (Hugo, presidente del CIAP en Jiquipilco, entrevista personal, octubre 2023), lo que indica que, aunque no es “obligatorio”, se ven condicionados a participar. Matías señala que “las decisiones no siempre pueden ser abiertas, por razones de intereses no compartidos, así es la política” (Matías, vocal del CIAP en Xonacatlán, entrevista personal, febrero 2024). Para muchos comités, no hay certeza sobre el cuidado del agua o sobre qué podría pasar con sus intereses al abrir todas las reuniones o realizarlas de manera más constante; para la mayoría de los líderes, todo es político.

Los CIAP se adaptan a su contexto y necesidades propias, las decisiones que tienen que ver con dinero o donaciones se toman de manera menos abierta, ya sea por la poca participación, nula información por parte del comité a la comunidad o por beneficio propio de los integrantes del comité (menos personas mayor beneficio). La confianza que mantienen en sus relaciones es menor al exterior y mayor al interior, es decir, con los integrantes del comité.

En esta dimensión se destaca la informalidad y desconfianza en las relaciones con la comunidad. A pesar de la participación ciudadana en reuniones, las decisiones críticas relacionadas con la administración y finanzas son reservadas para un grupo reducido de miembros del comité, lo que permite una gestión que es interpretada con cierta eficiencia, pero también refleja una falta de transparencia.

La confianza es mayor entre los integrantes del CIAP, mientras que la apertura al público se limita, evidenciando una estrategia política donde las decisiones se alinean con los intereses políticos del comité y se busca controlar la percepción de la comunidad para evitar conflictos.

Evaluación y rendición de cuentas

En esta dimensión hay más falta de transparencia que en cualquier otra, y se observa desde el primer momento en el cual se busca un acercamiento con los tesoreros o se plantean cuestionamientos sobre las cajas de ingresos, fondos de gastos o cortes de caja.

La evaluación y rendición de cuentas son importantes en la gobernanza porque aseguran la transparencia y la legitimidad de las políticas públicas y la toma de decisiones, entre sus principales características podemos ver que fomenta la transparencia, asegurando que las decisiones y los recursos sean utilizados de manera justa, brindando información clara y accesible a la sociedad (Sorensen y Torfing, 2007).

Es importante recordar que la gobernanza al mantener una relación horizontal supone un espacio de evaluación crítica y vigilancia de sus prácticas (Stoker, 1998 y Sorensen, 2014). Para el caso de los comités, se presentan prácticas de evaluación casi nulas y rendición de cuentas poco constantes, es posible decir que son prácticas muy particulares y condicionadas a los contextos de conveniencia para los CIAP o actores gubernamentales.

En el caso de Temoaya, por ejemplo, se observa incómoda y compleja una evaluación: “No tenemos un sistema de evaluación, pero es que no hay quien nos pueda decir cómo se hacen las cosas, al final cada quién aprende a su ritmo, es

difícil que nos vengan a hacer un examen” (Mario, secretario del CIAP en Temoaya, entrevista personal, febrero 2024).

En Ixtlahuaca se identifica una idea de ser evaluados de manera particular, con una cierta apertura, como ellos dicen: “Aquí pueden venir y revisar las libretas, las notas y cuentas, lo que crean que se deba corregir, con gusto aceptamos comentarios, pero el trabajo se respeta y así vamos pa’delante” (Juan, secretario del CIAP Ixtlahuaca, entrevista personal, octubre 2023).

Juan menciona que “como tal no hay una evaluación de nuestras tareas, el pueblo sabe lo que hacemos y al final ellos nos juzgan como quieren, para algunos hacemos las cosas bien, para otros somos pésimos y hasta de rateros nos dicen” (Juan, secretario del CIAP Ixtlahuaca, entrevista personal, octubre 2023).

Los Comités Independientes de Agua Potable no tienen la costumbre de realizar evaluación, ya que no se encuentran obligados por la sociedad o por manual, pero lo más importante es que por años las comunidades realizan prácticas jerarquizadas de poder en todas sus instituciones comunitarias, y lo hacen bajo el ideal de confianza, de cercanía, que supone entre los CIAP y la comunidad que sí necesitan evaluación pero no debería ser obligatoria porque las personas administran y apoyan por cargos honoríficos, si no se paga por el servicio de administración del agua, tampoco debe existir la obligación de evaluar su trabajo y funciones.

Al ser un cargo honorífico, “nosotros perdemos más de lo que la gente piensa, a veces debemos poner de nuestra bolsa, además este no es un trabajo, yo tengo mi trabajo y debo hacerlo a un lado a veces por dos o tres días, o sin descansar los fines de semana, para que el servicio se siga brindando, pero la gente no lo valora” (Martín, presidente del CIAP Almoloya, entrevista personal, marzo 2024).

El ideario de los actores en el comité es que si no reciben un salario no tiene jefes, si no tienen jefes, no tienen a quién darles cuentas de sus funciones (o sí, pero no es obligatorio), se brinda la información con lo que tienen a la mano, pero sin un manual o una presión social es casi imposible que los CIAP rindan cuentas de manera formal u ordinaria.

Es difícil obtener información sobre la transparencia o rendición de cuentas, ya que ningún comité está obligado por reglamento a rendir cuentas y no hay un proceso de transparencia o un protocolo claro para obtener información. Aunque como usuario puede resultar más fácil, no está claro cómo se lleva a cabo este proceso. Solo se sabe que al menos una vez al año se realiza un corte de caja, con ingresos y egresos que no son supervisados o revisados externamente, sino únicamente por los integrantes de los comités.

Roger considera que la información se encuentra disponible, siempre y cuando los usuarios también cumplan con sus responsabilidades, si no es así pues no tienen derecho a reclamar, “como siempre les digo, ustedes piden cuentas claras, pero no todos aportan, no todos saben lo que nosotros como comité batallamos para tener recursos [...] en ocasiones toca poner de nuestra bolsa” (Roger, presidente CIAP Lerma, entrevista personal, octubre 2023).

Desde la perspectiva de Mario, secretario del CIAP en Temoaya, “las cuentas son claras, la gente nunca está satisfecha, pero ellos no están de este lado, pero siempre será así con un cargo público” (Mario, secretario del CIAP en Temoaya, entrevista personal, febrero 2024). Consideran que es un cargo público, pero no están obligados a proporcionar cuentas transparentes. Para ellos, el corte de caja lo dice todo, pero ¿qué implica este corte de caja? Son una serie de cartulinas u hojas gigantes con tablas poco claras y difíciles de entender, en muchos casos con varias cifras superpuestas y garabateadas. En la mayoría de los casos, las cifras coinciden en los egresos e ingresos, y lo que falta se supone que está en la caja de tesorería; sin embargo, en estas reuniones es muy raro que se presente al tesorero.

El cargo de tesorero o tesorera es tan invisible como oportuno para negar información o asignar responsabilidades. En los casos de Xonacatlán, Jocotitlán, Jiquipilco, Almoloya de Juárez, Otzolotepec e Ixtlahuaca, solo se vio al representante de tesorería una o dos veces, pero nunca se pudo acceder a una entrevista.

En cuanto a la evaluación de la gestión, el problema parece aún mayor, ya que no hay manera de evaluar el trabajo ni se proporciona una encuesta o buzón de

sugerencias. Esto hace referencia a una forma de revisar el trabajo del CIAP, pero los mismos integrantes no están abiertos a realizar algo así: “el comité trabaja bien, la verdad no tenemos un examen o una forma de evaluación, si los usuarios tienen algo en contra deben expresarlo en las reuniones, para eso está” (Roger, presidente CIAP Lerma, entrevista personal, octubre 2023).

En Jiquipilco, desde de la perspectiva de Hugo, presidente del CIAP, un tipo de evaluación puede existir cuando los usuarios acompañan a realizar las tareas del comité:

No hay buzón de quejas o algo así, pero te voy a ser sincero, si una persona quiere ver cómo se hace el trabajo o cómo funciona aquí el comité, que se venga con nosotros a hacer el recorrido a cobrar, a reparar las fugas a batallar con las personas deudoras [...] no si esto no es fácil no van a aguantar [...] hasta enemigos se gana uno (Hugo, presidente del CIAP Jiquipilco, octubre 2023).

Los reclamos se dirigen directamente al presidente o secretario, ya que en las reuniones se trabaja más rápido. Como menciona Ricardo, secretario del CIAP Xonacatlán, “no podemos atender todos los reclamos en las reuniones, por eso pedimos que se organicen para visitar el comité algún día de la semana, para agilizar el proceso” (Ricardo, secretario del CIAP en Jiquipilco, entrevista personal, octubre 2023).

Para el comité de Xonacatlán, la evaluación sería costosa y al final no tendría un impacto porque no es tan fácil correr a todos del CIAP:

Mira, una evaluación puede ser costosa y generaría problemas, de por sí, los usuarios resultan bien revoltosos para reclamar [...] y luego ¿qué pasaría si salimos mal calificados? Si la misma gente nos ha puesto aquí, nos eligen por votación popular [...] tampoco es que haya un reglamento que nos obligue a salir [...] más vale hablar y negociar los cambios (Matías, vocal del CIAP en Xonacatlán, entrevista personal, febrero 2024).

En el caso de Ixtlahuaca, Juan reconoce que “no es un servicio profesional ni completamente público para ser evaluados; además, ni siquiera nos pagan” (Juan, secretario del CIAP en Ixtlahuaca, entrevista personal, octubre 2023).

Es posible identificar que la informalidad predomina en el intento de revisar o “evaluar” la gestión. A pesar de que algunos miembros expresan cierta disposición para ser revisados, las prácticas de evaluación son casi nulas y carecen de protocolos claros. En Ixtlahuaca, por ejemplo, el secretario del CIAP, Juan, expone que “en las reuniones hay toda la apertura para poder explicar y transparentar lo que se necesite, todo depende de quien se quiera acercar y pedir la información” (Juan, secretario del CIAP Ixtlahuaca, entrevista personal, octubre 2023).

Desde la interpretación de los CIAP, la evaluación y la rendición de cuentas si bien es buena, no depende del todo de ellos, los usuarios tienen la responsabilidad de pedir cuentas. Los CIAP comprenden que permitir una evaluación externa o promover la rendición de cuentas les impediría moverse con la discrecionalidad y la opacidad en el manejo de los recursos económicos, más que cualquier otra cosa.

Han sido sinceros con la problemática económica que viven, pero tampoco están en la disposición de abrirse a una contraloría social, asesoría externa o supervisión de expertos (contadores, economistas o ingenieros hídricos expertos en tarifas del agua). El contexto complejo, discrecional en el sector económico y la participación constante de nuevos actores es un escenario propicio para la opacidad, que en mucho conviene al “negocio” que se ha convertido el agua potable.

La ausencia de supervisión externa permite que las cuentas se mantengan opacas, y los comités se justifican al afirmar que la participación ciudadana en la rendición de cuentas depende de la responsabilidad de los usuarios. Este entorno genera desconfianza y limita la capacidad de los ciudadanos para cuestionar eficazmente las decisiones de sus representantes.

Aunque algunos miembros se muestran abiertos a ser evaluados, no existen protocolos claros ni prácticas efectivas para ello, por lo que la transparencia depende de la iniciativa de los usuarios, pero no hay un compromiso real de los CIAP para promover evaluaciones externas o contralorías sociales. Reconocen sus problemas económicos, pero evitan la supervisión de expertos, manteniendo la discrecionalidad y opacidad en el manejo de recursos. Este contexto favorece prácticas cuestionables en el “negocio” que es el agua potable.

Timoneo efectivo

El timoneo efectivo es una dimensión que requiere reflexión cuidadosa. Al final la gobernanza pretende el desarrollo de la capacidad por dirigir una organización, una sociedad en el conjunto integral de sus elementos (Hughes, 2010).

Desde la gobernanza el timoneo efectivo supone tres características, la primera es que refiere la necesidad de co-direccionamiento sobre objetivos compartidos (Porras, 2017), lo cual señala que no existe un actor (gubernamental) en el centro de la conducción. Los actores se coordinan para codirigir la toma de decisiones.

En segundo lugar, la gobernanza en medio del conjunto de problemáticas que navega pretende un “timoneo medianamente coherente” que atienda a los diferentes sectores y coordine sus intereses en el cumplimiento de objetivos transversales (Pierre y Peters, 2005), pues tomar decisiones de manera coherente, implica actuar y pensar de manera congruente bajo la lógica del cumplimiento de objetivos comunes.

Por último, la capacidad de codirigir a diferentes actores, gubernamentales, privados y sociales, como se pretende desde la metagobernanza (Porras, 2017), lleva a los tres sectores al cumplimiento de sus objetivos, desde lo operativo implica la puesta en marcha de variados instrumentos y herramientas de cooperación y coordinación (Sorensen, 2006).

El atributo clave del timoneo parte de la sensibilización sobre el equilibrio necesario al timonear, equilibrio entre “controlar” y “guiar”. La gobernanza mantiene como supuesto, la idea de que un timoneo efectivo conduce a guiar, coordinar y lograr converger prioridades comunes de manera coherente, entre actores diferentes. El reto teórico y práctico se encuentra en lograr acuerdos efectivos (reales, viables) aun en medio de la diversidad de actores que participan, ya que esta es la forma más segura de conducir la organización al cumplimiento de objetivos.

Desde la práctica hay “claro-oscuros” de la visión normativa. Los actores, tanto dentro como fuera de los CIAP, están continuamente negociando entre sí. En lugares como Xonacatlán y Oztolotepec luchan por alinear sus intereses con los

empresarios, comerciantes y otros líderes locales, mientras que en Temoaya, Jiquipilco e Ixtlahuaca, la búsqueda de acuerdos comunitarios y públicos con el ayuntamiento no es constante, pero sí efectiva en tiempos de crisis. Por ejemplo, para Javier, presidente del CIAP Xonacatlán

Hay muchos intereses sobre el agua, la problemática es cada día más grande cuando no todas las personas están de acuerdo, toca convocar a reuniones y visitar una a una a las personas que no tiene diferencias, platicar con ellas y convencerlas de plantear una solución... las personas son cerradas, aquí te llevas más disgustos y hasta peleados salimos... cada uno "jala para su lado"... a veces es preferible dejar por la paz esos conflictos... puros enemigos ganamos (Javier, presidente del CIAP Xonacatlán, entrevista personal, febrero 2024).

Como se puede interpretar, si bien en ocasiones hay disposición para coordinar o dirigir negociaciones entre actores, en el CIAP no se cuenta con el tiempo, la tolerancia o los instrumentos que le permitan establecer espacios de coordinación o dirección efectiva.

Para poder negociar esas problemáticas o crear objetivos de compartan todos es necesario sentarnos a platicar [...] no, no todos tiene la disposición, a algunos ni siquiera les importa compartir la mesa con ciertas personas [...] la gente es conflictiva y eso no te ayuda [...] como podemos saber qué es lo que quieren o como apoyarles sino se quieren ni ver entre ellos (Jesús, secretario del CIAP Oztolotepec, entrevista personal, marzo 2024).

Jesús, secretario del CIAP en Oztolotepec, al igual que otros integrantes en diferentes comités comparten la idea de que esto a lo que se llama timoneo efectivo, depende de la disposición por parte de los actores para entablar una plática de acuerdos. Por otro lado, se reconoce la falta de capacidad para sensibilizar a los actores sobre la importancia de respetar los derechos e intereses de los demás.

Es posible interpretar que el contexto de los CIAP está lleno de tabúes sobre el agua, la propiedad, la idea de la justicia social o el derecho al agua, no todos comprenden la importancia del problema y sobre todo la necesidad de solucionar, pues las partes pretenden seguir ponderando primero sus intereses antes de ceder.

Cuando se logran acuerdos que direccionan una decisión en pro de objetivos comunes, no siempre se mantiene el equilibrio para todos los actores o para sus

intereses, hay actores que ceden más que otros, porque alcanzan a comprender que el bien común es preferible y dejan momentáneamente sus objetivos personales.

El timoneo no es fácil cuando se refiere a ponerse de acuerdo, los comités luchan por implantar acuerdos que beneficien su gestión, ya sea entre actores gubernamentales o privados. Para Ricardo, “el comité debe tomar la dirección de las negociaciones, por eso tenemos al pueblo de nuestra parte, quien quiera participar es bienvenido [...] el ayuntamiento lo sabe [...] apoyamos si nos apoyan” (Ricardo, secretario del CIAP Jiquipilco, entrevista personal, octubre 2023), hay un cierto grado de “forcejeo” entre los actores y al final convergen no por el “timoneo” sino por la interdependencia de recursos.

La coordinación de acuerdos no siempre es efectiva para dirigir el cumplimiento de los objetivos de los actores, lo que genera muchas inconformidades:

La presidenta manda a sus asistentes y quieren que nosotros hagamos lo que dicen [...] a veces son más regaños y presiones. Al final queremos lo mismo, un servicio digno, pero debe hacerse a nuestro modo, porque el agua es nuestra [...] nadie va a ir a su casa a decirle como hacer las cosas (Mario, secretario del CIAP en Temoaya, entrevista personal, febrero 2024).

Converger en acuerdos resulta más difícil entre los comités, no solo por la cantidad de intereses envueltos, sino por la capacidad de los líderes al sensibilizarse o identificar las necesidades de todos y con base en ello “timonear” de manera efectiva los objetivos comunes.

Es posible interpretar estas prácticas como un conjunto de improvisaciones ante necesidades inmediatas, lejos de un plan y por ello, fuera de considerar todos los intereses al mismo tiempo en las decisiones puntuales. Pero esta problemática probablemente se entiende desde la poca información e “ignorancia” o en ocasiones “arrogancia” de los CIAP, que sin embargo dirigen, controlan y solucionan temas distintos de una problemática cada día más compleja como es el agua potable.

Sin embargo, los comités encuentran en su construcción social y tradicional un elemento que ha garantizado su existencia en la comunidad durante muchos años.

Este elemento es la cercanía con la comunidad y la autoridad sobre los recursos naturales por tradición, como lo expresa Francisco: “el agua es del pueblo y para el pueblo; solo nosotros podemos tomar decisiones sobre nuestros pozos y manantiales” (Francisco, vocal del CIAP en Temoaya, entrevista personal, enero 2024).

Matías expresa una narrativa similar al afirmar que “el comité sabe lo que es mejor para la comunidad. ¿Acaso crees que vendrá un licenciado a decirnos qué es lo que más nos conviene? Puede hacerlo, pero a quién le van a hacer caso”. Esto refleja el poder que tienen los comités en la comunidad, respaldado por la legitimación y aceptación de su liderazgo.

Los comités continuarán funcionando durante muchos años más porque son parte integral de la comunidad y están legitimados por sus habitantes. A pesar de que pueden ser administradores con poca sensibilidad de convergencia o resistencia a la diversidad de intereses o desacuerdos, siguen siendo las autoridades locales, lo cual es suficiente respaldo para los usuarios, como se mencionó en una reunión: “pueden ser lo que quieran, pero son nuestras autoridades, de nuestra tierra, nacidos y vecinos de aquí” (Francisco, vocal del CIAP en Temoaya, entrevista personal, enero 2024).

Probablemente la mayoría no tiene un timoneo efectivo porque hace falta mayor inclusión entre los actores que participan, quizá lo hacen en respuesta a unos cuantos objetivos (los más prioritarios para ellos), pero lo hacen desde su visión comunitaria, desde su poco o mucho conocimiento sobre sus necesidades, y les funciona hasta hoy.

Así, los CIAP luchan por establecer acuerdos que alineen diversos intereses; este proceso se complica por la falta de coordinación y la resistencia a la inclusión de diferentes actores. A pesar de las deficiencias en la sensibilidad con los intereses diversos y la convergencia hacia objetivos comunes, los comités mantienen su legitimidad y poder en la comunidad gracias a su cercanía y control tradicional sobre los recursos hídricos. Esto sugiere que, aunque operan con limitaciones en su

“timoneo”, su conexión social sigue siendo un factor crucial para su continuidad y funcionamiento en la gestión del agua.

La estructura de análisis presentada permitió identificar las dinámicas fundamentales que caracterizan la gobernanza comunitaria del agua en los Comités Independientes de Agua Potable (CIAP) en la Zona Norte del Sistema Lerma. A través del estudio de las dimensiones teóricas y su contraste empírico, se revela una gobernanza marcada por tensiones políticas, autonomía relativa, coordinación ocasional, intereses particulares y prácticas de gestión basadas en la confianza interna, pero con limitados mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Aunque los CIAP enfrentan múltiples desafíos para lograr un timoneo efectivo y una participación plural, su legitimidad comunitaria y su vínculo tradicional con el recurso hídrico siguen siendo los principales soportes que aseguran su continuidad y operatividad en el territorio. Esta primera fase de análisis sienta las bases para comprender con mayor profundidad los resultados empíricos que permitirán alcanzar los objetivos de la investigación.

Conclusiones

El agua potable en México es un recurso estratégico y bien común, reconocido como un derecho humano en la reforma al artículo 4 de la Constitución en 2012. Sin embargo, la falta de actualización de la Ley de Aguas Nacionales ha generado desde entonces incertidumbre sobre quién debe garantizar el acceso y en qué condiciones.

El presente proyecto se enfocó en explicar y comprender la gobernanza que se genera desde los Comités Independientes de Agua Potable (CIAP), que son organizaciones comunitarias autoorganizadas, a menudo paralelas a la administración municipal del agua. Estos comités representan los intereses comunales, gestionando el servicio de agua de manera informal y autónoma, sin una figura jurídica formal, como establece la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (2025).

Aunque no tienen derecho ni obligación legal para realizar esta actividad según la Ley de Aguas Nacionales (2025), su importancia radica en que administran un recurso vital y estratégico, cuyo futuro es incierto debido a la pérdida de calidad y la falta de sustentabilidad (ODS, 2015).

Los CIAP's funcionan como prestadores del servicio, pero sus operaciones carecen de formalidad y transparencia, están caracterizados por su autonomía y autodeterminación, y muchas veces operan bajo un sistema de usos y costumbres, con elecciones tradicionales (Cadena, Cruz y Franco, 2012). Además, no tienen la obligación de rendir cuentas ni de transparentar sus actividades (Günther, 2013). Esto genera problemas en la gestión del agua, ya que, además de no colaborar con los ayuntamientos, no informan sobre la cantidad de agua distribuida, ni los costos que cobran a los usuarios, y no asumen responsabilidades en el saneamiento del agua.

Con este preámbulo el presente apartado muestra las principales conclusiones a las cuales llegó la investigación, considerando alcanzar el cumplimiento de los objetivos fijados al inicio. Como se explicó, el objetivo principal de este proyecto fue

conocer las condiciones de la gobernanza hídrica en la Zona Norte del Sistema Lerma desde la perspectiva y participación de los Comités Independientes de Agua Potable, por lo tanto, se buscaba identificar las características del contexto que enfrentan los usuarios en su interacción con estos comités, así como indagar sobre la influencia de su modelo de gestión en el acceso del agua en la región. Esta investigación permitió entender cómo las decisiones tomadas por los CIAP's afectan directamente la vida de las comunidades que dependen de ellos, destacando tanto las limitaciones como las oportunidades que surgen de su estructura autónoma a la luz de la gobernanza.

Asimismo, se explicó el complejo contexto social e hídrico en el cual se lleva a cabo la gestión comunitaria en la ZNSL, centrándose en la manera en que los CIAP's operan dentro de un entorno marcado por la informalidad, la falta de regulación clara y la convivencia de intereses diversos, tanto privados como colectivos.

El análisis de este contexto proporcionó una visión más amplia de los desafíos que enfrentan las comunidades al gestionar un recurso tan vital, especialmente en una región donde el acceso y la calidad del agua son cada vez más inciertos debido al deterioro ambiental y la escasez de recursos.

En esta condición del contexto y sus complejidades, el estudio dejó de lado el modelo normativo de la gobernanza, centrado en el problema, la solución, y en la causa y efecto, como una receta básica de condiciones inamovibles para comprender la gobernanza y para desarrollarla.

El estudio generó nuevas pautas para abordar una perspectiva más crítica sobre la manera en la que comúnmente se ha estudiado la gobernanza desde modelos idealistas o soluciones normativas que ponen en el centro de la discusión características “de la buena gobernanza” o “el buen actuar”, alejándose mucho de la realidad que viven los actores o agentes de cambios en los contextos.

Se retomó el modelo descentrado de Rhodes (2018), que nace en la tercera ola de la gobernanza, mismo que destacó la importancia de las narrativas e

interpretaciones de los actores involucrados en un contexto, con el objetivo de profundizar en la comunidad desde su propia perspectiva.

La idea central es que la gobernanza no se centra en el actor gubernamental, en el Estado y sí en cambio, en los actores y sus narrativas. Resalta la agencia individual y cómo las interpretaciones que los actores dan a sus experiencias construyen interacciones, tradiciones, creencias, prácticas, dilemas, costumbres, aprendizajes y procesos político-sociales.

Dadas las complejidades de los contextos, el análisis descentrado generó la oportunidad de comprender e interpretar desde la voz de los actores, el contexto real de la gobernanza del agua, bajo sus principales supuestos y entendiendo las implicaciones de una red autodeterminada por sus principales actores, es decir, los integrantes de los Comités Independientes de Agua Potable.

Desde el primer capítulo, se comprendió y concluyeron aspectos relevantes sobre la teoría de la gobernanza hídrica, como el análisis de la gobernanza y su evolución en la literatura, lo cual muestra que este enfoque ha evolucionado a través de tres fases u “olas” (Rhodes, 2018), desde la cooperación interorganizacional hasta una comprensión más compleja y dinámica de las relaciones de poder y toma de decisiones colectivas. La gobernanza no es un concepto estático, sino una “teoría en construcción” (Porrás, 2017) que sigue desarrollándose a medida que se analizan nuevos contextos y problemáticas, como los asociados al agua potable o las redes de política pública.

La meta gobernanza surge como una propuesta para que el gobierno actúe no solo como un regulador, sino como un facilitador y coordinador de las relaciones dentro de la gobernanza, buscando mitigar problemas como la corrupción o la falta de participación.

El enfoque de la gobernanza desde “la tercera ola” destacaron la cooperación, participación y redes como elementos clave para abordar los desafíos contemporáneos. Reconoce la importancia de las narrativas y marcos interpretativos para entender las decisiones y relaciones entre actores.

Las tres olas de la gobernanza ofrecieron una visión constructiva del concepto sobre cómo se han concebido y aplicado las dinámicas de gestión en contextos comunitarios, desde la autoorganización e interdependencia, pasando por la institucionalidad de la gobernanza hasta la incorporación de narrativas interpretativas y percepciones únicas. Exponiendo que la única diferencia que existe entre estas es el énfasis que se le da a ciertos enfoques o conceptos que amplían sus componentes o construcción en la literatura.

Cada una de estas olas aporta herramientas conceptuales valiosas para analizar la gobernanza local como la gestión comunitaria del agua, pero también revelan tensiones y limitaciones significativas cuando se contrastan con la realidad de los Comités Independientes de Agua Potable (CIAP) en la Zona Norte del Sistema Lerma (ZNSL), demostrando la oportunidad que brinda un concepto en construcción para abordar nuevas perspectivas y críticas desde la realidad e interpretación de los actores.

La gobernanza se analizó como un proceso dinámico y participativo que requiere un marco teórico flexible para comprender los contextos específicos y las complejidades de los problemas. Los supuestos del enfoque que guiaron el análisis no son requisitos fijos, y subrayan el papel crucial de las redes de política pública en la gestión de bienes y servicios públicos.

La literatura propuso una serie de coordinaciones entre intereses que reflejan una visión intermitente sobre la gobernanza, donde fue posible analizar la existencia de características únicas en algunos casos; por ello, muestra la construcción de una gobernanza compleja en los contextos comunitarios, mismos que no escapan a la jerarquía y la autoridad de los intereses entre diferentes actores (una discusión constante de intereses), lo cual permitió suponer desde el inicio la intermitente cooperación entre actores.

Para el segundo capítulo, el abordaje del contexto del agua en el Estado de México permitió comprender las principales problemáticas y la importancia contextual que

la Zona Norte del Sistema Lerma tiene en la cuenca Lerma, a partir de las interacciones de los CIAP con los diferentes actores nacionales y estatales.

Se concluyó que la gestión del agua en la zona Lerma del Estado de México, a través de los Comités Independientes de Agua Potable refleja una dinámica compleja de gobernanza hídrica. Estos comités, aunque operan de manera informal y sin la obligación de rendir cuentas, desempeñan un papel crucial en la administración de un recurso vital como el agua, especialmente en áreas rurales y marginadas.

La falta de transparencia y la inestabilidad en sus estructuras de gestión generan conflictos y dificultades en la toma de decisiones, tanto a nivel local como en su interacción con actores gubernamentales y privados estatales y nacionales.

El enfoque de la gobernanza hídrica permitió comprender estos procesos de participación, reconociendo que las redes de actores involucrados no siempre siguen una lógica normativa y estable, sino que están marcadas por la informalidad, los intereses cambiantes y los conflictos de poder.

Estos comités, a pesar de sus limitaciones, son fundamentales para abordar los retos de la gestión del agua en un contexto de alta complejidad social y política. La investigación resaltó la importancia de contextualizar la gobernanza hídrica desde una perspectiva crítica, que consideró tanto los beneficios como los perjuicios derivados de la interacción entre los actores en un entorno de incertidumbre y cambio constante.

Para el tercer capítulo el proceso, a pesar de ser complejo en la manera de generar un marco metodológico, pretendió en todo momento ponderar y dar espacio a los marcos interpretativos a través de las entrevistas semiestructuradas a profundidad, dejando como principal resultado un esquema de análisis de ocho dimensiones: vínculos y relaciones, autonomía y autoorganización, coordinación interorganizacional, participación en torno a intereses comunes, interdependencia, toma de decisiones colectivas, bajo confianza; evaluación y rendición de cuentas, y el timoneo efectivo.

Las siguientes líneas pretenden mostrar las conclusiones del análisis considerando presentarlas de manera ordenada con base en las dimensiones que se desarrollaron a partir de la revisión teórica y se analizaron con base en las entrevistas realizadas a 12 integrantes de Comités Independientes de Agua Potable en la Zona Norte del Sistema Lerma.

Vínculos y relaciones

La gestión de los Comités Independientes de Agua Potable está marcada por una compleja red de relaciones y vínculos entre sus integrantes y con diversos actores, principalmente entre los usuarios y las autoridades gubernamentales. Estas relaciones, aunque están fundamentadas en la necesidad de coordinar el manejo del agua, están también influidas por intereses personales y políticos que crean tensiones y conflictos internos dentro de los comités. En el contexto de las elecciones de 2023 y 2024, las relaciones se politizaron aún más, y los comités se convierten en espacios para ganar influencia política y visibilidad.

Los vínculos con los usuarios son esenciales para legitimar las acciones de los comités y evitar conflictos, aunque a menudo tienen una tensión latente por el control del recurso, dado el valor estratégico del agua. Los comités, en su mayoría, buscan el apoyo gubernamental, especialmente en temas técnicos o cuando enfrentan dificultades para gestionar el servicio por sí mismos. Este apoyo, sin embargo, también se ve afectado por los intereses políticos, ya que los CIAP's a menudo se ven como plataformas para ascender en el ámbito político y obtener beneficios para sus comunidades.

En términos generales, las relaciones dentro de los CIAP's son duraderas, pero no siempre estables. A medida que los intereses personales de sus integrantes varían, también lo hacen las dinámicas y objetivos del comité. Sin embargo, estos intereses pueden, de manera indirecta, beneficiar a la comunidad si los objetivos personales coinciden con el bienestar colectivo. En este contexto, el agua sigue siendo un recurso crucial que une a los actores, pero su valor y escasez son también una fuente constante de fricción y conflicto.

Autonomía y autoorganización

La autonomía de los CIAP no es un concepto rígido, varía dependiendo del contexto local. La noción de “autonomía relativa” es crucial para comprender que, aunque el comité tiene la potestad de tomar decisiones, las mismas no se toman en aislamiento, sino en interacción con otras fuerzas dentro de la comunidad.

La observación de que muchos actores tienen roles múltiples dentro de la comunidad subraya la importancia del liderazgo informal. Los comités no funcionan en un vacío de poder formal; los líderes informales, aquellos que tienen influencia social, política o económica (como mayordomos o fiscales), juegan un papel importante en la toma de decisiones. Esta dinámica refleja que la autonomía no se distribuye de manera uniforme, sino que existe una jerarquía tácita que organiza las relaciones de poder.

La autogestión, aunque un principio clave de los CIAP, se ve cuestionada por la falta de una reglamentación formal. La ausencia de manuales o normativas estandarizadas refleja tanto la flexibilidad como la vulnerabilidad de estos comités.

La legitimidad social es la que sostiene la autonomía de los CIAP, ya que la aprobación de la comunidad juega un papel crucial en la validación de sus decisiones. Sin embargo, la falta de legitimidad legal o normativa limita la posibilidad de que estos comités operen bajo un marco regulatorio que les brinde mayor estabilidad y apoyo.

La autonomía, aunque esencial en su funcionamiento, es un fenómeno flexible y condicionado por las dinámicas locales. La relación entre autogestión, influencias externas y liderazgo informal determina cómo se toman las decisiones dentro de estos comités.

El equilibrio entre independencia local y participación de actores externos refleja la complejidad de la gobernanza comunitaria en un contexto de recursos comunes, donde las tradiciones, los intereses políticos y las estructuras informales juegan un papel determinante.

Coordinación interorganizacional

La coordinación interorganizacional en los Comités Independientes de Agua Potable pone de manifiesto las tensiones y retos que enfrentan estos comités al interactuar con actores externos, como autoridades municipales, organismos como CAEM, CONAGUA y otros, y la manera en que esta coordinación es intermitente y contextual.

Existe una notable desconfianza hacia el gobierno y las instituciones externas, como se observa en las declaraciones de varios presidentes de los CIAP, como Alberto y Martín, quienes prefieren mantener cierta distancia con las autoridades para evitar posibles apropiaciones de los recursos. Este rechazo está vinculado a una percepción de que las relaciones cercanas con el gobierno pueden poner en riesgo el control sobre los recursos hídricos, lo que alimenta una idea de “autogestión a toda costa” y de evitar una colaboración constante que podría implicar mayor vigilancia o control externo.

El concepto de ver al gobierno como un “amigo lejano” refleja la ambivalencia que existe en las relaciones entre los CIAP y las autoridades gubernamentales. Por un lado, los comités reconocen que algunas intervenciones del gobierno son necesarias, pero prefieren que estas se limiten a situaciones puntuales y no se extiendan a una colaboración constante que implique control o supervisión más estrecha.

La coordinación interorganizacional en los CIAP es esporádica, lo que limita la efectividad de la gestión del agua en las comunidades. La falta de formalización, la desconfianza hacia los actores gubernamentales y la ausencia de un marco de gestión a largo plazo contribuyen a que la colaboración no sea constante ni estructurada.

Sin embargo, esta informalidad también puede ofrecer ciertas ventajas, ya que permite a los comités mantener una mayor autonomía en la gestión de los recursos sin una supervisión constante. El desafío radica en encontrar un equilibrio entre la necesidad de colaboración interorganizacional y la preservación de la

independencia de los comités, asegurando al mismo tiempo la sostenibilidad y transparencia en la gestión del agua.

Participación en torno a intereses comunes

El análisis sobre la participación en la gobernanza del agua en CIAP muestra que, aunque la participación es clave para una gestión efectiva, está limitada por intereses particulares y falta de apertura. En varias comunidades, como Xonacatlán, Otzolotepec y Almoloya, la participación está centrada en beneficios personales (económicos, políticos o sociales) y no siempre refleja objetivos comunes. En lugares como Almoloya y Temoaya, la participación se restringe a personas de confianza, lo que limita la pluralidad de ideas.

Además, la desconfianza hacia la participación ciudadana es evidente en algunos comités, como en Otzolotepec, donde se prefiere trabajar con menos participantes para evitar conflictos. Aunque los comités dependen del apoyo externo, como el de CONAGUA, para tareas técnicas, la participación interna sigue siendo limitada.

La gobernanza del agua en los CIAP enfrenta retos en cuanto a la transparencia y la efectividad de la participación, ya que los intereses particulares predominan sobre los comunes. Para mejorar, es necesario equilibrar la inclusión de actores diversos con la eficiencia en la toma de decisiones, permitiendo una mayor colaboración sin que se pierda eficacia.

Interdependencia

La interdependencia en la gestión comunitaria del agua revela una relación dinámica y estratégica entre los CIAP y diversos actores como los gobiernos locales, instituciones públicas y la comunidad. Si bien esta interdependencia es fundamental para obtener recursos y apoyo en momentos críticos, no siempre se traduce en cooperación constante ni en un trabajo conjunto sostenido.

Los CIAP dependen de las instituciones gubernamentales, principalmente para recursos materiales y apoyo en situaciones económicas, pero evitan involucrarse demasiado en negociaciones que puedan comprometer su autonomía o generar una carga adicional en términos de tiempo y esfuerzo. La cooperación es vista como

una herramienta útil en situaciones estratégicas, pero no como una prioridad continua.

En este contexto, la relación con los actores políticos es particularmente ambigua. Los comités tienden a acercarse a los líderes políticos, especialmente en épocas de campañas, debido a la incertidumbre sobre el respaldo institucional que recibirán. Sin embargo, esta dependencia se percibe como una amenaza para su autonomía, ya que puede generar un equilibrio frágil entre los intereses comunitarios y los políticos, aunque la cooperación no es constante, se reconoce que es crucial en momentos clave para asegurar el funcionamiento adecuado de los comités.

La interdependencia entre los CIAP y otros actores es flexible y estratégica, siendo más evidente en situaciones de necesidad urgente o políticas. Esta relación, aunque no siempre continua, es esencial para mantener la estabilidad de los comités, pero también plantea retos para la autonomía y transparencia de los procesos.

Toma de decisiones colectivas, bajo confianza

La toma de decisiones en los CIAP está marcada por una dinámica de confianza interna, informalidad y control sobre los procesos cruciales, especialmente aquellos relacionados con recursos financieros y apoyo institucional. A pesar de la participación ciudadana en las reuniones, las decisiones más importantes, como la gestión económica o los apoyos gubernamentales, se toman de manera restringida dentro del comité, generalmente por un grupo reducido de personas de confianza. Esta estructura busca evitar conflictos y facilitar una gestión más ágil, pero al mismo tiempo reduce la transparencia y la rendición de cuentas ante la comunidad.

La informalidad, aunque no es un problema en términos de gobernanza, se convierte en un desafío cuando se trata de garantizar la transparencia y el acceso a información precisa sobre la gestión. Los CIAP prefieren limitar la participación en temas críticos, dado que la pluralidad de opiniones no siempre es vista como beneficiosa, y la participación se ve condicionada, en muchos casos, por la cooperación de los usuarios; esto genera una toma de decisiones basada en

intereses internos, lo que favorece la eficiencia operativa, pero también crea una brecha de desconfianza y opacidad.

En este sentido, la confianza entre los miembros del comité es fundamental para la toma de decisiones, y aunque la comunidad está involucrada en discusiones y tiene voz en algunos temas, las decisiones clave suelen estar alineadas con los intereses del comité, con un enfoque que minimiza la incertidumbre y protege los intereses internos. Por ello, la toma de decisiones colectivas en los CIAP refleja una estructura de poder donde la confianza, la informalidad y la exclusividad juegan roles clave, pero al mismo tiempo, esto limita la transparencia y puede generar tensiones con los usuarios que no se sienten plenamente informados o representados.

Evaluación y rendición de cuentas

La gestión de los CIAP refleja una dinámica caracterizada por la informalidad, la opacidad y la centralización de las decisiones en un grupo reducido de personas, aunque los CIAP operan bajo un esquema de confianza interna y cargos honoríficos, la falta de normatividad, supervisión externa y procesos formales de evaluación limita significativamente la transparencia y la rendición de cuentas hacia la comunidad.

Esta situación ha generado un entorno propicio para prácticas discrecionales que benefician a pocos y profundizan la desconfianza entre los usuarios. A pesar de que algunos comités manifiestan apertura a la evaluación, no existen mecanismos estructurados ni protocolos claros para fomentar una gobernanza inclusiva y participativa.

La ausencia de profesionalización, combinada con una percepción de que las evaluaciones son innecesarias o imposibles, perpetúa un modelo de gestión en el que las decisiones críticas, especialmente las relacionadas con recursos económicos, se toman de manera poco transparente. Esto no solo debilita la legitimidad de los CIAP como instituciones comunitarias, sino que también limita su capacidad para manejar eficientemente un recurso tan vital como el agua.

Los CIAP enfrentan un desafío crucial: equilibrar la confianza interna y la informalidad tradicional con mecanismos que garanticen una mayor apertura, evaluación y rendición de cuentas. Este cambio es esencial para consolidar un modelo de gobernanza sostenible y legítimo, capaz de responder a las necesidades de las comunidades que representan.

Timoneo efectivo

El timoneo efectivo en la gobernanza de los CIAP enfrenta significativos retos teóricos y prácticos debido a la diversidad de actores e intereses involucrados. Aunque los CIAP desempeñan un rol crucial en la gestión del agua potable dentro de sus comunidades, su capacidad para coordinar acuerdos y decisiones que respondan a objetivos comunes es limitada por factores como la falta de sensibilidad hacia las necesidades de todos los actores, la resistencia a incluir perspectivas externas y una tendencia a priorizar intereses particulares.

Los CIAP operan desde una tradición comunitaria que les otorga legitimidad y autoridad en sus localidades; sin embargo, esta legitimación no siempre garantiza prácticas inclusivas ni un equilibrio entre “controlar” y “guiar” las decisiones colectivas. Los acuerdos alcanzados suelen surgir más de la interdependencia de recursos y de la cercanía comunitaria que de un proceso planificado y estructurado de convergencia de intereses.

En este contexto, el “timoneo efectivo” no se alcanza plenamente, ya que la coordinación es improvisada y responde principalmente a necesidades inmediatas, dejando de lado un enfoque estratégico que abarque la diversidad de intereses y garantice una sostenibilidad a largo plazo. Aunque su funcionamiento actual es suficiente para mantener su legitimidad y operar en las comunidades, la falta de profesionalización, inclusión y planificación pone en riesgo su capacidad para enfrentar los desafíos crecientes relacionados con la gestión del agua.

Los comités enfrentan un dilema entre preservar su modelo comunitario tradicional y adaptarse a prácticas más inclusivas y estructuradas que permitan una gobernanza verdaderamente efectiva. El avanzar dependerá de su habilidad para

fortalecer su capacidad de codirección y superar las barreras que dificultan la integración de actores y la convergencia hacia objetivos comunes.

Para finalizar, el estudio de los contextos y la reivindicación de los actores, sus interpretaciones y creencias en el centro como enfoque clave de la tesis, permitió entender que existen múltiples tipos de gobernanzas, y que cada una de ellas se diseña en el día a día con base en la interacción de sus actores, que no siempre cumplen con un patrón de características fijas y correctas, que la palabra “correcto”, no es más que una idea que en los contextos complejos donde interactúan los CIAP solo se puede interpretar con base en la lucha de intereses personales por establecer objetivos comunes.

La gobernanza del agua tiene múltiples estilos y tipos que se encuentran determinados por el contexto, hay tantas gobernanzas del agua como contextos complejos que comparten prácticas que involucran actores gubernamentales y no gubernamentales, proyectado el cumplimiento de objetivos comunes que buscan beneficiar el derecho y gestión del agua, aun en el conflicto de no ver logrado el fin, el proceso y las prácticas delimitan su forma muy peculiar para llevar a cabo la gobernanza en cada caso donde los Comités Independientes operan.

Para finalizar, el análisis de los contextos y la reivindicación de los actores involucrados, junto con sus interpretaciones, creencias y perspectivas, colocados en el centro como eje fundamental de esta tesis, permitió evidenciar la existencia de una diversidad de tipos de gobernanza.

Cada una de estas formas de gobernanza no se encuentra predefinida ni responde a un esquema rígido o universal, sino que se construye y redefine continuamente a partir de la interacción dinámica entre los actores que participan en ella. Estos actores, que no siempre se ajustan a un patrón establecido de características “correctas” o ideales, como en ocasiones lo prevé el modelo normativo, demuestran que el concepto de “correcto” es en realidad una noción relativa, especialmente en los escenarios complejos donde los CIAP operan.

Los presupuestos de la literatura no se cumplen siempre o no siempre permiten describir la gobernanza que se presenta, por un lado, ante la complejidad y la problemática que se visualizó en cada momento diferente y en cada comité en específico y por otro lado, ante la interpretación de los actores, la gobernanza se presta a múltiples conceptualizaciones, pero sigue manteniendo su esencia en la toma de decisiones bajo el constante diálogo de intereses, que presenta deficiencias desde una perspectiva normativa, pero que es útil a los fines y objetivos de la organización comunitaria específica.

Pareciera entonces que la gobernanza sale de una visión jerarquizada debido en algunos momentos a la ausencia de actores gubernamentales formales e instituciones públicas, sin embargo, en sí misma no se escapa de una organización que disputa autoridades y discute sus objetivos colectivos e individuales que dan sentido a la jerarquía entre nuevos actores, rompiendo el orden oficial.

En tales contextos, esta noción se encuentra intrínsecamente vinculada a las tensiones y negociaciones derivadas de los intereses individuales y colectivos que buscan converger en la formulación de objetivos comunes.

La gobernanza del agua, en este sentido, se caracteriza por ser plural y multifacética. Existen tantos estilos y tipos de gobernanza del agua como contextos complejos que se entretajan en la realidad práctica. Estos estilos están moldeados por las particularidades de los entornos en los que se desarrollan y por las interacciones que se generan entre actores gubernamentales y no gubernamentales.

La teoría sobre gobernanza y su vasta literatura permitió ampliar la riqueza del estudio enfatizando sobre la flexibilidad del concepto “como paraguas” para la construcción de los enfoques y dimensiones de análisis que se adaptaron a los requerimientos del contexto en virtud de las características complejas que poco a poco se fueron conociendo y analizando, así permitiendo identificar que cada práctica, iniciativa y dinámica refleja una gobernanza específica, orientada hacia la búsqueda de objetivos compartidos que promuevan la gestión sostenible y el acceso equitativo al agua como un derecho fundamental.

Esta gobernanza reconoció la flexibilidad de los conceptos, el desencanto de los supuestos ante una realidad de múltiples realidades ante los ojos de cada actor, que permitió construir una interpretación cerca a los valores, intereses y creencias de los integrantes de comités.

Como parte de este concepto en construcción, se puso énfasis en la informalidad y el valor crucial que tiene para la explicación de las formas de gobernanza. La informalidad muestra una gobernanza con cooperación y coordinación intermitente y en varios casos mostrando contrastes entre una postura normativa y una crítica de las relaciones. Sin embargo, la sorpresa sigue siendo que, en esa turbulencia conceptual y su contraste con la realidad, la gobernanza navega adaptándose a la utilidad colectiva y los intereses personales de los actores.

Incluso en los casos donde el conflicto y la diversidad de intereses pueden dificultar la consecución de estos objetivos, el proceso mismo de interacción y las prácticas adoptadas terminan configurando una forma única de gobernanza. Esto adquiere especial relevancia en el marco de las operaciones de los Comités Independientes, cuyas acciones delinean estrategias y modelos singulares para abordar la gestión del agua, reafirmando que la gobernanza no es un fin en sí misma, sino un proceso continuo, adaptativo y profundamente influido por las realidades contextuales.

Cerrando el apartado, se considera pertinente enunciar las principales limitantes teóricas y empíricas de la investigación. Desde la teoría por ejemplo, El principal desafío teórico de esta investigación radicó en la necesidad de adaptar modelos conceptuales tradicionales de gobernanza a un contexto comunitario caracterizado por la informalidad, la flexibilidad y la constante reconfiguración de las dinámicas de poder.

Aunque se utilizó el enfoque descentrado de Rhodes (2018) para interpretar las narrativas locales, persistió la dificultad de capturar en su totalidad la complejidad de los procesos comunitarios, debido a que la literatura aún se encuentra en construcción respecto a la gobernanza en escenarios de alta informalidad y autogestión comunitaria.

Asimismo, las categorías analíticas disponibles en la literatura, como “rendición de cuentas” o “toma de decisiones colectivas”, mostraron limitaciones al intentar describir prácticas comunitarias que no siguen lógicas institucionales formales, lo que implicó forzar adaptaciones conceptuales o aceptar cierta ambigüedad interpretativa.

En términos empíricos, el principal obstáculo fue el acceso limitado a la información interna de los Comités Independientes de Agua Potable (CIAP), debido a la falta de registros formales, la desconfianza hacia agentes externos y la naturaleza sensible del tema del agua en las comunidades.

El tamaño de la muestra de 12 entrevistas a profundidad, si bien permitió una exploración rica y significativa, no alcanzó a cubrir todas las variantes de gobernanza presentes en la Zona Norte del Sistema Lerma.

Asimismo, la temporalidad de la investigación impidió observar procesos de gobernanza en momentos críticos como cambios de dirigencias, emergencias hídricas o negociaciones políticas importantes, lo cual hubiera enriquecido el análisis de toma de decisiones y cooperación.

También, la presencia del investigador pudo influir en las respuestas de los actores entrevistados, generando sesgos de deseabilidad social o de reserva informativa.

En este sentido, quedan líneas de investigación pendientes y sugerencias para abordar nuevos trabajos: Comparación entre modelos de gobernanza comunitaria y modelos municipales: Como investigar comparativamente las dinámicas de gestión entre comités comunitarios y organismos públicos de agua para identificar similitudes, diferencias y posibles sinergias o tensiones.

Explorar las consecuencias (positivas o negativas) que tendría la posible formalización jurídica de los comités, evaluando si ello fortaleciera la gobernanza o, por el contrario, pondría en riesgo su autonomía y legitimidad comunitaria.

Aplicar metodologías de análisis de redes sociales para mapear las relaciones de cooperación, conflicto y dependencia entre CIAP, usuarios, gobiernos locales, partidos políticos y otros actores.

Analizar el papel de las mujeres en la gestión comunitaria del agua, explorando si existen brechas de participación, poder y toma de decisiones dentro de los CIAP.

Investigar cómo las crisis ambientales y el cambio climático están afectando las prácticas de gobernanza tradicional y si los CIAP están adaptando nuevas estrategias de gestión.

Finalmente el estudio plantea la necesidad de seguir profundizando en el análisis de los modelos de gobernanza comunitaria desde perspectivas flexibles y contextuales, capaces de captar la diversidad, los dilemas y las oportunidades que emergen en la gestión de los bienes comunes y las líneas de investigación futura así lo plantean.

Siglas y acrónimos

CAEM Comisión de Agua del Estado de México

CIAP Comités Independientes de Agua Potable

CONAGUA Comisión Nacional del Agua

COTAS Comités Técnicos de Aguas Subterráneas

CPEUM Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

LAN Ley de Aguas Nacionales

NOM Normas Oficiales Mexicanas

OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ODS Objetivos de Desarrollo Sostenible

ODAPA Organismo Público Descentralizado para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento

OMS Organización Mundial de la Salud

ONU Organización Nacional de las Naciones Unidas

SL Sistema Lerma

UNESCO Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

ZNSL Zona Norte del Sistema Lerma

Lista de figuras

Figura 1. Redes de Política Pública

Figura 2. Esquema Teórico General

Figura. 3. Mapa administrativo del agua a nivel nacional

Figura. 4. Mapa administrativo del agua a nivel estatal

Figura 5. Mapa administrativo del agua en cuatro dimensiones de participación

Figura 6. Cuenca del Río Lerma en el Estado de México

Figura 7. Sistema Lerma

Figura 8. Sistema Lerma y zonas norte-sur

Figura 9. Municipios de la Zona Norte del Sistema Lerma

Figura 10. Dimensiones generales de análisis

Figura 11. Elementos del marco interpretativo

Figura 12. Esquema general de análisis

Lista de cuadros

Cuadro 1. Supuestos identificados en la gobernanza

Cuadro 2. Enfoque Interpretativo, elementos

Cuadro 3. Análisis descentrado

Cuadro 4. Implicaciones en las redes de políticas públicas

Cuadro 5. Breve descripción del contexto hídrico en los municipios de la ZNSL

Cuadro 6. Tipología de los CIAP de la Zona Norte del Sistema Lerma

Cuadro 7. Posibles informantes en los CIAP, características de su importancia

Cuadro 8. Posibles informantes por municipio y comité

Cuadro 9. Entrevistas realizadas hasta el momento (avance de noviembre 2023)

Cuadro 10. Importancia de los casos en el contexto de la Zona Norte del Sistema Lerma

Apéndices

Cuadro 1. Dimensiones, categorías y preguntas		
Dimensiones	Categorías	Preguntas preliminares
1) Vínculos y relaciones	Negociaciones	¿Cuáles son las principales relaciones que mantienen y que han podido negociar de estas? ¿Por qué unas pueden negociarse y otras no?
	Intereses del comité con otros actores	¿Qué otros actores se relacionan con el comité? ¿Qué recursos o intereses permiten los vínculos entre el comité, el ayuntamiento y otros actores privados o públicos?
	Relaciones estables y duraderas	¿Cómo se relacionan con otros actores y de qué manera obtienen un beneficio? ¿Qué tan frecuentemente se reúnen con otras instituciones o personas?
2) Autonomía y autoorganización	Toma de decisiones	¿Cómo se toman las decisiones dentro del comité de agua? ¿De qué manera se hace la convocatoria para una asamblea? ¿Cuál es el protocolo de una asamblea? ¿Cómo intervienen otras personas en la toma de decisiones?

		¿Qué tipos de decisiones son abiertas a los usuarios y cuáles no? ¿Por qué?
	Uso de los recursos	¿De qué manera se somete a consideración el uso de los recursos? ¿Cómo planean el uso de los recursos? ¿Qué recursos propios tiene el comité? ¿Cómo se hacen de los recursos o materiales?
	Organización	¿Quiénes pueden participar dentro de la organización y como se le asigna el cargo? ¿Cómo se organizan para asignar funciones? ¿Quién y cómo vigilan el cumplimiento de sus funciones? ¿Cómo se pueden integrar a la organización?
3) Coordinación interorganizacional	Relaciones con otras organizaciones	¿Cómo se relacionan con otras organizaciones? ¿Qué organizaciones son? ¿Qué intercambios han logrado realizar? ¿Por qué es importante la participación de otras organizaciones, o porque no? ¿Cómo se garantizan esos intercambios de apoyo entre organizaciones?
	Perspectivas de otros actores	¿En el comité participan o tienen voz, emiten opiniones otras organizaciones? ¿Considera que podrían participar otros actores? ¿Cómo pueden participar otras personas en el comité? ¿Qué tipo de

		sugerencias por parte de otros actores tienen?
4) Participación en torno a intereses comunes	Agua	¿Cómo participan los ciudadanos y el CIAP cuando se trata de temas hídricos? ¿Qué formas de contribuir al cuidado del recurso se presentan? ¿Qué significa el agua para ustedes? ¿Se puede compartir el agua con otras comunidades? Sí, no ¿Por qué?
	Política y elecciones	¿Qué participación tienen los CIAP en los procesos políticos o en elecciones? ¿Por qué son importantes los liderazgos políticos para el comité? ¿Por qué consideras que los políticos y partidos se acercan a los representantes del comité?
	Costo del servicio	¿Cuáles son las principales expresiones de descontento al interior y al exterior por el costo del servicio? ¿Qué opiniones tienen al respecto? ¿Cómo manifiestan su interés por el cobro o el costo del servicio los ciudadanos? ¿Consideras que es justo el costo? Sí, no ¿por qué?
	Problemas de la comunidad	¿Qué problemas son los que más interesan a la comunidad y como participa el CIAP? ¿Cómo se manifiesta la comunidad ante los principales problemas del CIAP? ¿El CIAP aporta dinero, material o mano de obra en los

		problemas de la comunidad? ¿Por qué el CIAP debe intervenir? ¿Cuáles son los principales problemas de la comunidad que afectan al CIAP?
5) Interdependencia: Cooperación e intercambio de recursos	Recursos	¿Qué tipo de recursos intercambian en el comité y fuera de él? ¿Quiénes los apoyan y cómo? ¿Son dependientes de estos apoyos o recursos? ¿Cómo comité, ustedes también intercambian algún tipo de recursos? ¿Cómo crees que los otros actores dependen de ustedes como CIAP?
	Cooperación	¿Qué apoyos reciben del comité, como integrantes? ¿Como cooperan los ciudadanos, además del pago del servicio?
	Dependencia	¿Hay vínculos fuertes que mantiene al comité unido, en una cierta dependencia unos con otros? ¿Qué dependencia existe entre las organizaciones? ¿Consideras importante el intercambio de recursos? ¿Por qué?
6) Toma de decisiones colectivas, bajo confianza	Colectividad	¿Todos los integrantes del comité participan en la toma de decisiones? ¿Cómo se ha formado este comité en la comunidad? ¿Por qué consideras que es una organización de pueblo y colectiva de la comunidad?

	Intereses comunes	¿Las decisiones del comité benefician a todos los participantes? ¿Qué decisiones consideras que son más importantes para proteger los intereses comunes? ¿Qué intereses comunes comparten dentro y fuera del comité? ¿Qué hacen para cuidarse y apoyarse para cumplir estos intereses?
	Participación	¿Participan instituciones gubernamentales o privadas en la toma de decisiones? ¿Cómo lo hacen? ¿Cómo participa la comunidad? ¿Hay elecciones, votan o como se eligen los representantes? ¿Consideras que debe participar el municipio en la administración del pozo o manantial?
7) Evaluación y rendición de cuentas	Evaluación interna	¿Cómo dan seguimiento al cumplimiento de objetivos dentro del CIAP?
	Evaluación externa	¿Cómo permiten que los usuarios o ciudadanos los evalúen a ustedes? ¿Hay un sistema de evaluación? ¿Qué pasa si salen mal evaluados? ¿Cómo emiten los ciudadanos una opinión de ustedes? ¿Cómo realizan reclamos a su gestión? ¿Pueden ser removidos de su cargo y de qué manera?
	Transparencia	¿Me podría explicar que procesos de información implementan para los ciudadanos o usuarios del servicio? ¿Cómo pueden acceder a la

		información patrimonial o económica del CIAP los usuarios? ¿Consideras que debería implementarse un proceso o una instancia de transparencia que apoye al CIAP? ¿Cómo informan sobre las actividades generales y específicas del CIAP a la comunidad?
8) Timoneo efectivo	Eficiencia en decisiones	¿Recuerdas que tipo de decisiones han beneficiado al comité y su administración y cuales han causado más problemas?
	Decisiones coherentes	¿Cuándo se toma una decisión se consulta los intereses de todos los integrantes y su impacto en la administración del agua?
	Consenso o pactos	¿El comité dirige sus direcciones bajo consensos y pactos internos y externos? ¿Hay otros tipos de actores que interviene en estas decisiones?

Fuente: Elaboración propia con base en el marco teórico y visitas de campo a los CIAP.

Este cuadro vincula las ocho dimensiones teóricas con las respectivas categorías de análisis y, con relación a ellas, se generan las preguntas que servirán como guía para obtener la información específica al momento de abordar los estudios de caso. Así, este cuadro expone las categorías que constituirán el guion de entrevista, como instrumento de recolección de información.

Cuadro 2. Elementos contextuales en los CIAP de la Zona Norte del Sistema Lerma								
Comité	Lerma	Xonacatlán	Otzolotepec	Temoaya	Jiquipilco	Ixtlahuaca	Jocotitlán	Almoleya de Juárez
Característica								
Comunidad	San Mateo	Barrio “La Cuesta”	Santa María	Ranchería de Lomas	San Bartolo Oxtotitlán	Guadalupe Cachi	Huemetla	San Diego
Población total	6,341 habitantes	1,099 habitantes	5,452 habitantes	1,053 habitantes	5,703 habitantes	4,079 habitantes	1,173 habitantes	1,154 habitantes
Tipo de comité	Participación político-electoral	Participación político-electoral	En defensa y propiedad del recurso hídrico	Multifuncional, con diferentes temáticas al mismo tiempo	Estabilidad del servicio	Estabilidad del servicio	En defensa y propiedad del recurso hídrico	Estabilidad del servicio
Integrantes	2 integrantes: Presidente y tesorero	3 integrantes: Presidente, secretario y vocal	4 integrantes: Presidente, secretario, tesorero y vocal	5 integrantes: Presidente, secretario, tesorero y 2 vocales	3 integrantes: Presidente, secretario y tesorero	4 integrantes: Presidente, secretario, tesorero y vocal	3 integrantes: Presidente, secretario y tesorero	3 integrantes: Presidente, secretario y tesorero
Tomas de agua potable	200	150	300	200	3,000	500	200	280
Principales actividades	Mantenimiento de la red. Reuniones con la comunidad	Cobro del servicio, mantenimiento, reuniones, informes generales,	Cobro del servicio, mantenimiento y gestión de materiales	Gestión de cooperaciones para mantenimiento de agua	Cobro de cooperación para mantenimiento de la red	Cobro del agua por servicio de bombeo, mantenimiento de la red y	Gestión de la cooperación por bombeo de agua y materiales ante CONAGUA	Cobro del servicio por bombeo de agua, mantenimiento

		gestión de materiales antes el ayuntamiento				gestiones ante el ayuntamiento		y gestión de materiales
Relaciones	Usuarios de la comunidad, OPDAPAS, SACMEX y líderes políticos	Mantiene relaciones con usuarios, la delegación, dirigentes de partidos políticos, exdelegados y expresidentes de comités y de CONAGUA	Se relacionan con los usuarios, delegados, comerciantes, empresas privadas y el ayuntamiento a través de servicios públicos y CONAGUA	Se relacionan con usuarios, Sistema de Aguas de la Ciudad de México y CONAGUA. La relación con el ayuntamiento es distante	Ejidatarios, usuarios delegados, ayuntamiento y CONAGUA	Con usuarios, CONAGUA, ayuntamiento, Sistema de Aguas de la Ciudad de México, líderes políticos y delegados	Con usuarios, CONAGUA, ayuntamiento y delegados	Con usuarios, el ayuntamiento, delegados, y usuarios
Recursos	Dinero por el cobro de las tomas de agua nuevas	Dinero por el cobro del agua, material de construcción, tubos de la red	Material para reparaciones de la red	Refacciones para las bombas y algunas cooperaciones de los vecinos	Materiales para reparaciones y dinero de cooperaciones	Refacciones y dinero de cooperaciones	Dinero de cooperaciones, refacciones y materiales de construcción	Refacciones para la red y dinero de las cooperaciones
Autopercepción	Se describen como una organización	Se autodescriben como una	Se identifican como una organización	Se identifican como un comité autosuficiente	Se autodescriben como un comité	Se identifican como apoyo comunitario	Se identifican como una organización al	Se identifican como una organización

	del pueblo que cuida el agua	organización del pueblo, sin fines de lucro, dedicados a mantener activo el servicio de agua	comunitaria que defiende y cuida el pozo y agua de su comunidad	que cuida los intereses de la comunidad	que defiende el agua del pueblo y los recursos naturales de la comunidad	para el servicio de agua potable	servicio de la comunidad para administrar el agua y vigilar su cuidado	dedicada al cuidado del agua
Normatividad interna	No tienen un reglamento como tal, pero hay reglas no escritas que se deben cumplir	Cuentan con un reglamento interno, pero no lo han actualizado.	Tenían un reglamento, pero no saben dónde quedó. Se perdió.	No tienen reglamento, al menos los nuevos integrantes no lo conocen.	Tienen un reglamento en el comité, pero no lo muestran a todas las personas.	Si tienen un reglamento interno.	Si tenían un reglamento interno, pero se perdió.	No tienen reglamento.
Reuniones al año	Han tenido cerca de 5 reuniones, pero no son oficiales o para rendición de cuentas.	Han tenido cerca de 8 reuniones oficiales, pero más de 20 extraoficiales	Han tenido 5 reuniones oficiales, pero extraordinarias cerca de 10.	3 reuniones al año.	4 reuniones al año.	6 reuniones al año. 4 reuniones extraordinarias	2 reuniones al año	2 reuniones al año
Tipo de elección	Se eligen en una votación a mano alzada cada 3 años	Se eligen en una votación a mano alzada cada 3 años	Elección a mano alzada cada 2 años	Elecciones a mano alzada cada 3 años	Elecciones a mano alzada por cada 3 años.	Elecciones a mano alzada. Cada 3 años	Las elecciones deberían ser cada 3 años, pero no se han	Las elecciones deberían ser cada 3 años, pero no se han

							realizado y los cargos se han turnado entre los integrantes.	realizado y los cargos se han turnado entre los integrantes.
Participación en campañas políticas	Sus integrantes pertenecen o han pertenecido a algún partido político y apoyan a ciertos partidos, dado el beneficio de la comunidad	Participan en la promoción del voto dependiendo del candidato. Sus integrantes pertenecen o han pertenecido a algún partido político	No participan activamente	No participan. Desde su perspectiva los candidatos deben buscar al comité y no al revés	Participan en las movilizaciones electorales, siempre con el partido en el poder	Participan siempre y cuando los candidatos se comprometen a apoyar su red de agua y la independencia del comité	No participan activamente	No participan activamente
Principales problemáticas	Mantenimiento de la red, fugas y reclamos de los usuarios	Fugas de agua y cobro del servicio		Mantenimiento de la red	Defender el agua de comunidades vecinas que quieren el recurso	Mantenimiento de la red, solucionar fugas y abrir registros	Fugas de agua y cobro de la cooperación	Fugas de agua y pago para nuevas tomas

Principales intereses de sus integrantes	Seguir cobrando la cooperación para el mantenimiento	No pagar agua y acercarse a la política municipal, pertenecer al ayuntamiento	Ponderan el cuidado del agua y su protección, pero se contradicen cuando se trata de apoyar a ciertos negocios o empresas	Tener agua en sus hogares y animales (ganado principalmente)	Evitar la municipalización y seguir cobrando la cooperación para el mantenimiento	Participar en la política local, tener un beneficio económico al no pagar el servicio	No tener participación de más actores en sus actividades y seguir cobrando las cooperaciones	Seguir participando en la gestión de agua, administrar el recurso
Principales temáticas de sus reuniones	Elecciones estatales y municipales. Fugas y cobro del agua	Elecciones estatales y municipales. Fugas y cobro del agua	Cobro del agua, gestión de materiales y nuevas tomas de agua	Fiesta patronal, apoyos a la comunidad y faenas	Defensa del agua y fiesta patronal y faenas	No hay datos	No hay datos	No hay datos
Pago del agua	Lo hacen por cooperaciones para apoyar a la compra de material	No pagan el agua, solo se dan cooperaciones	Lo hacen por cooperaciones para apoyar a la compra de material	No pagan agua, solo se dan cooperaciones	Lo hacen por cooperaciones para apoyar a la compra de material	Solo cooperan para los materiales del agua	Se paga una cuota por el servicio	Lo hacen por cooperaciones
Apoyo a la comunidad	Participación en los trabajos	Apoyo a los mayordomos en festividades	Participación en los trabajos	Participación en festividades de la comunidad.	Cooperación con las personas de	Participación en festejos con	Cooperación en la realización	Apoyo a la comunidad

	de la comunidad		de la comunidad		diferentes comunidades	otras comunidades	de trabajos del municipio	
Percepción de la municipalización	El agua corresponde ser cuidada por la comunidad que la produce	El gobierno hace su trabajo	El gobierno no pude meterse con las organizaciones comunitarias	El agua es de la comunidad	Legalmente están constituidos para proteger el agua	Es tarea del gobierno y deberá realizar su trabajo	Sin datos	Sin datos
Confianza interna	Los problemas de uno son de todos siempre y cuando participen en el comité	Cada integrante tiene sus propios problemas, pero se apoyan cuando la comunidad reclama	Los problemas de uno son de todos siempre y cuando participen en el comité	El comité se integra por algunos familiares y se apoyan fuera del mismo	Se apoyan, pero no se meten en problemas personales.	Hay confianza siempre que se habla con la verdad y los integrantes se cooperan	Los integrantes tienen apoyo de varias personas, pero internamente solo de vez en cuando se apoyan	No hay apoyo más allá de las tareas del comité
Seguimiento de actividades	Tienen una red social (Facebook) donde se vigila el cuidado del agua y las actividades del mismo comité	La comunidad reclama y ellos actúan	La comunidad les pide cuentas y ellos las entregan cuando el ciudadano ha cumplido con sus cuotas	Tienen una red social (WhatsApp) donde se vigila el cuidado del agua y las actividades	Los usuarios se reúnen para exigir que se cumpla con los compromisos	No hay seguimiento directo de los integrantes o los usuarios	El avance es visible ante todos los usuarios, el comité considera que es la única manera de mostrar su trabajo	No hay seguimiento directo de los integrantes o los usuarios

Definición del agua	El agua la clave de nuestra vida en los próximos años	El agua es vida y es de quien la cuida	Todos tenemos derecho al agua, pero no todos la merecen	El agua es un bien de la comunidad, pero debemos cuidarla	El agua es la mejor herencia para nuestros hijos	El agua es un problema que nadie quiere solucionar, pero todos la usan	El agua es nuestra se cuida y respeta	El agua es vida
Percepción sobre su existencia	Los comités representan a la comunidad y deben existir para vigilar los intereses	Si porque tienen derecho a controlar los recursos de la comunidad	Si deben existir mientras hagan bien al pueblo	No deben existir porque hacen un trabajo que corresponde al ayuntamiento, pero existen y seguirán existiendo	Mientras haya agua existirán, cuando se acabe, vendrán los pleitos	Los comités son legales y deben existir no hacen daño, son de apoyo	Son autoridades auxiliares que comparten responsabilidad del agua	¿Quién más va a cuidar el agua?

Fuente: Elaboración propia, con base en las entrevistas y visitas a comités realizadas entre enero a mayo del 2024.

Este cuadro intenta caracterizar algunos elementos teóricos e interpretativos de los contextos sociopolíticos, bajo los cuales los CIAP tienen prácticas de gobernanza del agua, mismos que no se desarrollan del todo en la descripción por su densidad y amplitud pero que sirven de referencia al momento de centrar los contextos.

GUÍA DE ENTREVISTA

INTEGRANTES DEL COMITÉ INDEPENDIENTE DE AGUA POTABLE

Presidente, Secretario, Tesorero, Vocales o colaboradores

DATOS GENERALES

Nombre: _____ Puesto en el CIAP: _____

Escolaridad: _____ Edad: _____

¿Qué otra ocupación tiene? Cuénteme, ¿Cómo llegó al puesto que ocupa ahora en el comité?

¿Dónde trabajo antes o que otra ocupación tenía? ¿Cuántos años tiene en la administración del comité? ¿De dónde es originario?

¿Cuáles son sus principales actividades en el comité?

I AUTONOMÍA Y AUTOORGANIZACIÓN

1. ¿Cómo se organiza el comité para trabajar?
2. ¿De qué manera se toman decisiones o se determinan las actividades y acuerdos? ¿Quiénes participan en las reuniones del CIAP, además de los miembros? ¿Por qué lo hacen?
3. ¿Cómo se administran los recursos que llegan al comité?

Por ejemplo, los apoyos de organizaciones externas, instituciones públicas, cuotas, materiales de reparación o apoyos económicos.

II PARTICIPACIÓN EN TORNO A INTERESES COMUNES

4. ¿Cómo participan los ciudadanos, el gobierno o las empresas de la comunidad en los problemas del agua?

5. ¿Qué actividades realiza el CIAP para participar en la comunidad, para apoyar el desarrollo de esta?

En los eventos de la comunidad, fiestas patronales, actividades del gobierno municipal, en las elecciones o invitaciones de empresas para reforestar

¿De qué manera el CIAP participa para cuidar o apoyar los intereses del agua?

6. ¿Qué problemas o asuntos son los más importantes para los diferentes interesados del agua y como participan para solucionarlos?

III TOMA DE DECISIONES COLECTIVAS, BAJO CONFIANZA

7. ¿De qué manera se apoyan para que todas las decisiones beneficien a los diferentes actores que participan dentro y fuera del comité?

8. ¿Cuáles son los principales temas que comparten los integrantes del CIAP con la comunidad?, comunidad, por ejemplo, la reforestación, las fiestas del pueblo, las cuotas y los conflictos con el agua, fugas, dígame que otros temas son de importancia común.

9. ¿Cómo explicas el grado de confianza sé que se tienen entre los integrantes del CIAP? Es interesante la confianza que se tienen en un grupo pequeño. Cuéntame, como se ha logrado, han tenido altas y bajas como en todo grupo, ¿verdad?

IV TIMONEO EFECTIVO

10. Me puedes contar ¿Cuáles son los problemas más comunes que trabaja el CIAP y como los soluciona?

11. De todos los casos que me has comentado, dime ¿cuáles son las decisiones del CIAP que más han afectado o más problemas han causado con otros actores (municipio, ciudadanos o privados)?

12. Me genera mucho interés la manera en la cual participan los diferentes actores, por ejemplo, en las fiestas del pueblo, la fiesta del pozo o manantial, las faenas que

se realizan. ¿Cómo hacen para incluir a los diferentes interesados? ¿Por qué lo hacen de esa manera?

V VÍNCULOS Y RELACIONES

13. He notado las diferentes relaciones que mantienen con otras personas y organizaciones de la comunidad ¿Qué tan importante es para ustedes estas relaciones?, ¿se necesita para reforzar las relaciones y vínculos entre el comité, los usuarios y el ayuntamiento? ¿Por qué? ¿Hay una manera de hacerlo?

14. ¿Qué recursos o intereses relacionan al CIAP con el ayuntamiento o con actores privados?

15. ¿Cuáles han sido los principales problemas, discusiones que se han dado con otras personas u organizaciones sociales o públicas fuera del CIAP?

VI COORDINACIÓN INTERORGANIZACIONAL

16. ¿Qué otras organizaciones u organismos públicos fuera de la comunidad, en el municipio, el Estado o el país se han coordinado con ustedes para apoyarles?

17. ¿Cómo se benefician o coordinan con estas organizaciones externas?

¿Cuáles son las principales personas con las cuales se relacionan en estas organizaciones? ¿Por qué lo hacen?

18. ¿De qué manera los CIAP pueden potencializar estas relaciones con otras organizaciones? ¿Qué tan importante es relacionarse con otras organizaciones? ¿Por qué?

VII INTERDEPENDENCIA

19. Podrías describir ¿cómo se cooperan o colaboran los integrantes del comité, para apoyar el mejor desempeño del CIAP? y cuéntame, ¿De qué otras personas u organizaciones dependen o se apoyan para realizar su trabajo?

20. ¿Qué retribución hay por el trabajo que realizas en el CIAP? ¿Qué apoyos o recursos recibes del CIAP? ¿Te gustaría recibir algún apoyo? ¿En qué te beneficia este apoyo para desarrollar tu trabajo?

VIII EVALUACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

21. ¿De qué manera dan seguimiento al cumplimiento de objetivos dentro del CIAP?

22. ¿Hay un sistema de evaluación? ¿Permiten que los usuarios o ciudadanos les hagan saber sus errores o aciertos? ¿Qué pasa si salen mal evaluados?

23. ¿Qué mecanismos tiene para brindar información a los ciudadanos? ¿La información es pública y de acceso abierto?

24. Hay un proceso para darle seguimiento a la utilización de los recursos, desde que llegan hasta su uso y ejecución.

Fuentes Consultadas

Archivos

Alberto. (2024). *Entrevista personal*. Presidente del Comité Independiente de Agua Potable en Santa María, realizada en Otzolotepec, Estado de México, marzo 2024.

Francisco. (2024). *Entrevista personal*. Vocal del Comité Independiente de Agua Potable en Las Lomas, realizada en Temoaya, Estado de México, enero 2024.

Hugo. (2023). *Entrevista personal*. Presidente del Comité Independiente de Agua Potable en San Bartolo, realizada en Jiquipilco, Estado de México, octubre 2023.

Javier. (2024). *Entrevista personal*. Presidente del Comité Independiente de Agua Potable en Barrio La Cuesta, realizada en Xonacatlán, Estado de México, febrero 2024.

Jesús. (2024). *Entrevista personal*. Secretario del Comité Independiente de Agua Potable en Santa María, realizada en Otzolotepec, Estado de México, marzo 2024.

Juan. (2023). *Entrevista personal*. Secretario del Comité Independiente de Agua Potable en Santa María de Guadalupe, realizada en Ixtlahuaca, Estado de México, octubre 2023.

Mario. (2024). *Entrevista personal*. Secretario del Comité Independiente de Agua Potable en Las Lomas, realizada en Temoaya, Estado de México, febrero 2024.

Martín. (2024). *Entrevista personal*. Presidente del Comité Independiente de Agua Potable en San Diego, realizada en Almoloya de Juárez, Estado de México, marzo 2024.

Matías. (2024). *Entrevista personal*. Vocal del Comité Independiente de Agua Potable en Barrio La Cuesta, realizada en Xonacatlán, Estado de México, febrero 2024.

Ricardo. (2023). *Entrevista personal*. Presidente del Comité Independiente de Agua Potable en San Bartolo, realizada en Jiquipilco, Estado de México, octubre 2023.

Roger. (2023). *Entrevista personal*. Presidente del Comité Independiente de Agua Potable en San Mateo Atarasquillo, realizada en Lerma, Estado de México, octubre 2023.

Yahir. (2024). *Entrevista personal*. Vocal del Comité Independiente de Agua Potable en Huemetla, realizada en Jocotitlán, Estado de México, marzo 2024.

Bibliografía

Aboites, Luis (1997), *El agua de la nación; una historia política de México. (1888-1946)*. CIESAS. México.

Aboites, Luis (2009). *La decadencia del agua de la nación: estudio sobre desigualdad social y cambio político en México (segunda mitad del siglo XX)*. Primera ed. Ciudad de México: El Colegio de México, A.C.

Aboites, Luis y Estrada, Valeria. (Comp.) (2004) *Del agua municipal al agua nacional: Materiales para una historia de los municipios en México 1901-1945*, México, CIESAS.

Adame, Juan (2014) *El manejo del agua en México: organismos operadores autónomos en Cuernavaca Morelos; "Fraccionamiento Analco"*. Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Facultad de Humanidades. Departamento de Antropología Social. Cuernavaca, Morelos. México.

- Aguilar, Alejandro. Alejo, Pompilio. Rivero, Melesio e Inope, Antonio (2011) La gestión del agua en la Región Texcoco, Estado de México Espacios Públicos, vol. 14, núm. 30, enero-abril, 2011, pp. 54-71. Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Aguilar, Ismael y Monforte, Gabriela. (2018). Servicios públicos del agua, valor público y sostenibilidad: El caso del área metropolitana de Monterrey. *Gestión y Política Pública*, vol. XXVII(1), 149-179.
- Aguilar, Luis. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, Luis. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Neuman para la Libertad.
- Aguilar, Luis. (2013). *El gobierno del gobierno*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Alatorre, Gerardo (2016) *Para construir lo común entre los diferentes*. Red de Socio ecosistemas y Sustentabilidad. Xalapa, Veracruz.
- Alex, Calle Armand (2015) *Gobernanza del agua, nuevas perspectivas*. Red de Organismos de Cuenca, OCDE, París.
- Alva, María (2018), Hacia una gobernanza sin adjetivos. *Revista Flectere*, Ballester.1: 1-9.
- Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento de México ANEAS (2012), *Gestión Eficiente de los Organismos Operadores*, ANEAS, Ciudad de México.
- Barrera, Ximena (2012) “La gobernanza del agua, una solución integral”, en *10 soluciones para el manejo sustentable del agua*, México: fundación Ica.
- Bevir, Mark. (2009). *Key concepts in governance*. Inglaterra: Sage.

- Bravo, Héctor. (2002). Los derechos de propiedad del agua en México. *Problemas del Desarrollo*, 33(129), pp. 127–144.
- Browne, Jennifer de Leeuw. Evelynne, Gleeson. Deborah, Adams. Karen, Atkinson, Petah y Hayes, Rick. (2017). A network approach to policy framing: a case study of the National Aboriginal and Torres Strait Islander Health Plan. *Social Science & Medicine*, 172, pp. 10–18.
- Busetti, Simone. (2017). A network approach to policy framing. *Social Science & Medicine*, 172, pp. 10–18.
(Nota: Esta entrada parece repetida o mezclada con la anterior; avísame si deseas corregirla.)
- Cadena, Cecilia y Salgado, Helena. (2017). Redes y capacidades de actores en torno a comités independientes de agua potable: el caso de San Felipe Tlalmimilolpan, Toluca, México. *Nueva Época*, 7(13), pp. 23–58. San Luis Potosí: El Colegio de San Luis.
- Cadena, Cecilia, Cruz. Graciela y Franco, Sergio. (2012). Agua potable y redes de política pública. Entre la captura y la exclusión. Caso de los comités independientes de agua potable en el municipio de Toluca. En: Porras, Francisco (coord.). *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*. México: Instituto Mora, pp. 197–244.
- Cadena, Cecilia. (2005). *Administración pública y procesos políticos en México*. México: El Colegio Mexiquense.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2025). *Ley de Aguas Nacionales*. México: Cámara de Diputados.
- Camou, Antonio. (2001). *Los desafíos de la gobernabilidad*. México: Plaza y Valdés.

- Cañez, Antonio. (2015). Redes de implementación en la política de agua en México: La importancia del timón gubernamental en la acción democrática. *ICAP–Revista Centroamericana de Administración Pública*, (68–69), pp. 43–62.
- Carabias, José y Landa, Rodrigo. (2005). *Agua, medio ambiente y sociedad: hacia la gestión integral de los recursos hídricos en México*. 1ª ed. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México; El Colegio de México, A.C.; Fundación Gonzalo Río Arronte, I.A.P.
- Cardozo, Myriam. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos: el caso de los programas de desarrollo social en México*. México: Porrúa.
- Castro, Érika. Vélez, Juliana y Madrigal, Mauricio. (2019). Gobernanza del agua y Consejos de cuenca: análisis desde los derechos humanos al agua y a la participación ambiental. *Opinión Jurídica*, 18(37), pp. 43–63. Medellín: Universidad de Medellín, Centro Latinoamericano de Estudios Ambientales.
- Castro, José. Kloster, Karina y Torregrosa, María. (2004). *Ciudadanía y gobernabilidad en México: el caso de la conflictividad y la participación social en torno a la gestión del agua*. Ciudad de México: Academia Mexicana de Ciencias.
- Castro-Buitrago, Erika. (2017). *Derecho ambiental y gobernanza: la concertación como actuación informal a la administración*. Medellín: Universidad de Medellín.
- Cerrillo, Arturo. (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. España: Instituto Nacional de Administración Pública.
- CLAD – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (1998). *Una nueva gestión para América Latina*. Venezuela: CLAD.
- Coleman, William y Perl, Anthony. (1999). Internationalized policy environments and policy network analysis. *Political Studies*, 47(4), pp. 691–709.

- Collado, Jaime. (2012). Gestión integrada de los recursos hídricos y prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento. En: Perevochtchikova, María (coord.). *Cultura del agua en México: conceptualización y vulnerabilidad social*. México: UNAM.
- CONAGUA – Comisión Nacional del Agua. (2023). *Comisión de Cuenca del Río Lerma*. Estado de México: CONAGUA.
- Helleiner, Eric. (1994). *States and the reemergence of global finance*. Estados Unidos: Cornell University Press.
- Hughes, Owens. (2003). *Administración y gestión pública*. Washington: Palgrave Macmillan.
- Íñiguez, Cristina. Íñiguez, Yesenia y Hernández, Alan. (2011). Percepción social sobre servicios públicos del agua: caso de estudio El Dorado, Sinaloa. *Quivera. Revista de Estudios Territoriales*, 13(2), pp. 220–231.
- Kauffer, Edith. (2021). De las redes de actores sociales a las redes de políticas públicas: la cuenca transfronteriza del río Hondo (México–Belice). En: Morales-Fajardo, María y Cadena, Cecilia (coords.), *¿Redes o gobernanza? Experiencias de colaboración entre actores*. Cuernavaca: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.
- Klijn, Erik. (1998). *Redes de políticas públicas: una visión general*. Londres: SAGE.
- Kooiman, Jan. (1993). *Modern governance: new government–society interactions*. Inglaterra: Sage.
- Kooiman, Jan. (2005). Gobernar en gobernanza. En: Cerrillo, Agustí (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. España: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 57–82.

- Legislatura del Estado de México. (2025). *Ley del Agua para el Estado de México y sus Municipios*. Toluca: Legislatura del Estado de México.
- Legislatura del Estado de México. (2025). *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*. Toluca: Legislatura del Estado de México.
- Lombera, Rocío y Luévano, Alejandro. (2003). Construyendo democracia y poder local: apuntes sobre retos y perspectivas de la gestión local democrática. En: Assies, Willem (ed.), *Gobiernos locales y reforma de Estado en América Latina*. México: Colegio de Michoacán, pp. 81–113.
- Lorenzana, Gustavo. (2009). Las aguas del canal Porfirio Díaz: una disputa entre la compañía constructora Richardson y los colonos de Cócorit, Bácum y San José. En: Ávila O., Gómez, J., Escobar, A. y Sánchez, M. (coords.), *Negociaciones, acuerdos y conflictos en México, siglos XIX y XX: agua y tierra*. México: CIESAS, El Colegio de Michoacán y Universidad Autónoma de Aguascalientes, pp. 225–262.
- Márquez, Olivia y Ortega, Maritzel. (2017). Percepción social del servicio de agua potable en el municipio de Xalapa, Veracruz. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, (23), pp. 41–59.
- Marsh, David y Rhodes, Roderick (eds.). (1992). *Policy networks in British government*. Oxford: Clarendon Press.
- Marsh, David y Smith, Martin. (2000). Understanding policy networks: towards a dialectic approach. *Political Studies*, 48(1), pp. 4–21.
- Marsh, David y Toke, Dave. (2003). Policy networks and the crops GM crops issue: assessing the utility of the dialectical model of policy networks. *Public Administration*, 81(2), pp. 229–251.
- Mayntz, Renate. (1993). *Governing failure and the problem of governability: some comments on a theoretical paradigm*. Inglaterra: Sage.

- Mierlo, Hans. (1986). Depillarisation and the decline of consociationalism in the Netherlands, 1970–85. *West European Politics*, Inglaterra.
- Monforte, Gabriela y Cantú, Pedro. (2009). Escenario del agua en México. *Recursos Hídricos*, (30), enero–febrero, pp. 31–40.
- Murillo-Licea, Daniel. (2019). Territorialidades indígenas y agua: más allá de las cuencas hidrográficas. *Agua y Territorio*, (14), julio–diciembre, pp. 33–44. Jaén: Universidad de Jaén.
- Mussetta, Paula. (2009). Participación y gobernanza: el modelo de gobierno del agua en México. *Espacios Públicos*, 12(25), pp. 66–84. Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Natera, Antonio. (2005). La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (33–34), pp. 53–65. España: Instituto Nacional de Administración Pública.
- OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2017). Gobernanza hídrica y el desarrollo económico y social. París: PUMA.
- Olivares, Roberto. (2018). Red Latinoamericana de los Organismos de Cuenca. París: OCDE, PUMA.
- OMS, Organización Mundial de la Salud. (2021). Informe sobre salud y agua en el mundo. Nueva York: ONU.
- ONU, Organización de las Naciones Unidas. (2012). VI Foro Mundial del Agua. Nueva York: ONU.
- ONU, Organización de las Naciones Unidas. (2015). Informe de las Naciones Unidas sobre los recursos hídricos en el mundo. París: UNESCO.
- ONU, Organización de las Naciones Unidas. (2021). Desafíos del agua. Nueva York: ONU.

- Ortega, Walter. (2008). La acción colectiva en torno al agua potable en el municipio de Jiquipilco, Estado de México, México. Tesis de Licenciatura. Toluca: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Osborne, David y Gaebler, Ted. (1992). La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público. Madrid: Paidós.
- Osborne, David y Gaebler, Ted. (1995). La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público. España: Paidós.
- Oviedo, Karim. (2010). Gestión integral de recursos hídricos: un paso para el desarrollo humano. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Pacheco-Vega, Raúl. (2014). Ostrom y la gobernanza del agua en México. *Revista Mexicana de Sociología*, 76 (número especial, septiembre), pp. 137–166. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales.
- Pardo, María del Carmen. (1995). La gestión municipal, ¿motor o freno para el ejercicio democrático? En: Merino, Mauricio (coord.), *En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el ámbito municipal*. México: El Colegio de México (COLMEX).
- Peña, Jazmín (coord.). (2004). El agua, espejos de los pueblos: ensayos de ecología política sobre la crisis del agua en México en el umbral del milenio. México: Plaza y Valdés Editores.
- Peters, Guy y Pierre, Jon. (2005). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? En: Cerrillo, Agustí (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. España: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 37–56.
- Peters, Guy. (1992). *The politics of taxation*. Inglaterra: Oxford.
- Peters, Guy. (1998). *Getting by with some help from our friends: partnerships as institutions*. Inglaterra: Macmillan.

- Peters, Guy. (2004). Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles. México: El Colegio de México.
- Peters, Rogers y Solanes, Jouravlev. (2001). La gobernanza hídrica: efectos en grupos vulnerables. Madrid: Universidad de Salamanca.
- Porras, Francisco. (2007). Teorías de la gobernanza y estudios regionales. Secuencia. Revista de Historia y Ciencias Sociales, (69), pp. 161–185.
- Porras, Francisco. (2012) (coord.). Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México. México: Instituto Mora.
- Porras, Francisco. (2016). Gobernanza: propuestas, límites y perspectivas. México: Contemporánea.
- Porras, Francisco. (2019). Gobernanza: propuestas, límites y perspectivas. 2ª ed. Ciudad de México: Instituto Mora / Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Porras, Francisco. (2020). Gobernanza y medición: algunos problemas. En: Navarrete, C. A., Guevara, A. A. y Demerutis, J. A. (coords.), Nuevas formas de acción pública metropolitana: narrativas y modelos, pp. 45–80. Zapopan: Red Gobernanza Metropolitana A.C. / El Colegio de Jalisco A.C.
- Poteete, Amy. Janssen, Marco y Ostrom, Elinor. (2012). Trabajar juntos: acción colectiva, bienes comunes y múltiples métodos en la práctica. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Prats, Joaquín. (2003). El concepto y análisis de la gobernabilidad. España: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Pressman, Jeffrey y Wildavsky, Aaron. (1998). *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

- Ramírez, Luis. (2018). La tierra prometida del sur del Lago de Maracaibo: los valles de Tucaní, Castro o San Pedro, Mojaján, San Antonio, Santa María y Bobures, siglos XVI–XIX. Tomo IV. Fondo Editorial UNERMB, Colección Rafael María Baralt. *Espacio Abierto*, 27(3), pp. 213–218. Cabimas.
- Rhodes, Roderick (ed.). (2018). *Narrative policy analysis: cases in decentring policy*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Rhodes, Roderick. (1988). *Beyond Westminster and Whitehall: the sub-central governments of Britain*. Londres: Unwin Hyman.
- Rhodes, Roderick. (1997). *Understanding governance: policy networks, reflexivity and accountability*. Filadelfia: Open University Press.
- Rhodes, Roderick. (2007). Understanding governance: ten years on. Paper presentado en: Research School of Social Sciences, Australian National University, Canberra.
- Rhodes, Roderick. (2012). Waves of governance. En: Levi-Faur, D. (ed.), *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Rodríguez, César. (2008). *La gestión del agua en los gobiernos locales de México*. Ciudad de México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Rodríguez, Clisceria. (2015). *Agua y participación social: modelo de corresponsabilidad*. México: Comisión Estatal de Agua y Saneamiento de Tabasco.
- Romero, Javier y Cadena-Inostroza, Cecilia. (2021). Participación en la prestación de un servicio municipal: comité independiente de agua potable en Jiquipilco, México. En: *Políticas públicas para el desarrollo municipal*. México: Colegio Mexiquense A.C.

- Rosas, Francisco y Rodríguez, Viridiana. (2001). Perspectivas de la reconfiguración territorial de la Región Metropolitana VII Lerma. *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, 19(2), septiembre–diciembre, pp. 367–397.
- Rubí, Elizabeth. (2016). *La lucha por el agua potable en Temoaya, Estado de México, México*. Tesis de Licenciatura. Toluca: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Ruiz, Ignacio. (2013). *Desarrollo y propiedad del agua en Santa María del Monte, Zinacantepec, Estado de México, México*. Tesis de Maestría. Toluca: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Saldívar, Américo. (2013). Gobernanza multidimensional del agua: la Directiva Marco del Agua europea. Dificultades de su aplicación. *Economía Informa*, (381), julio–agosto, pp. 74–90.
- Sandoval, Adriana y Günther, María. (2013). La gestión comunitaria del agua en México y Ecuador: otros acercamientos a la sustentabilidad. *Ra Ximhai*, 9(2), mayo–agosto, pp. 165–179.
- Sandoval, Adriana. (2011). Entre el manejo comunitario y gubernamental del agua en la Ciénega de Chapala, Michoacán, México. *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, 8(3), septiembre–diciembre, pp. 367–385.
- Santos, María. (2014). *Relaciones de poder en la gestión comunitaria del agua: el territorio y lo social como fuerzas*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México.
- Scharpf, Fritz. (1993). Positive and negative Koordination. En: He´ritier, Adrienne (ed.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, pp. 57–83. Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Schlager, Edella. (2007). A comparison of frameworks, theories and models of policy processes. En: Sabatier, Paul A. (ed.), *Theories of the Policy Process* (2ª ed.), pp. 293–319. Cambridge, MA: Westview Press.
- SEMARNAT, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2023). *Estrategias del sector hidráulico*. México: Comisión Nacional del Agua.
- Sorensen, Eva y Torfing, Jacob (eds.). (2007). *Theories of democratic network governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Sorensen, Eva. (2014). The metagovernance of public innovation in governance networks. Ponencia presentada en la conferencia *Policy & Politics*, Bristol, 16–17 de septiembre de 2014.
- Sorensen, Eva. (2020). *Interactive political leadership: the role of politicians in the age of governance*. Oxford: Oxford University Press. Capítulo 3: “Towards a concept of interactive political leadership”, pp. 25–40.
- Staffolani, Claudio. (2020). Representaciones sociales y percepción de riesgo en la relación ambiente y salud: consecuencias para el desarrollo regional en la provincia de Santa Fe (Argentina). *Estudios Sociales. Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional*, 30(56), julio–diciembre. Fecha de publicación: 24 de junio de 2020.
- Stoker, Gerry. (1998). Governance as theory: five propositions. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 11(1), pp. 17–40.
- Tamayo, Paola. Ibarra, Vanessa. Rojas, Johnny y Benavides, Alberto. (2012). *Gobernanza y sostenibilidad de los sistemas de agua potable y saneamiento rurales en Colombia*. Cali: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Tinoco, Adriana y Ordoñez, Manuel. (2010). *El servicio de agua potable en San Francisco Tlalcilcalpan, localidad de Almoloya de Juárez, 2005–2009*.

Tesis de Licenciatura. Toluca: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México.

Tönnies, Ferdinand. (1947). *Comunidad y sociedad*. Argentina: Editorial Losada.

Torres, Eduardo. (2004). La administración del agua en el México pos-revolucionario. En: Peña, J. (coord.), *El agua, espejo de los pueblos: ensayos de ecología política sobre la crisis del agua en México en el umbral del milenio*. México: Plaza y Valdés Editores, pp. 231–248.

Torres, Lorena. (2014). *Sistema Lerma: una visión política en la gestión pública del agua, ¿solución estatal o federal?* Toluca, Estado de México: IAPEM.

UNESCO, Organización de las Naciones Unidas para la Educación. (2021). *Informe sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo*. Nueva York: ONU.

Wildavsky, Aaron. (1979). *Policy as its own cause*. Estados Unidos: Little Brown.

Zabaleta Solís, D. (2012). La gestión de redes de política como una estrategia gubernamental de liderazgo contingente: una propuesta conceptual y metodológica. En: Porras, F. (ed.), *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*, 1ª ed. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, p. 435.

Zamorano, Camiro. (2005). Democracias del agua, páramo del campo y la ciudad: agua y desarrollo, polémicas y alternativas. *Revista Cuatrimestral*, 3(7), agosto, pp. 133–134. Toluca: CEMAPEM – Gobierno del Estado de México.

Ziccardi, Alicia. (2004). *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Zurbruggen, Cristina y Juri, Silvana. (2021). Designing transition spaces for sustainable futures: SARAS Transition Lab. En: García, G., Vandesande, A., Cardoso, F. y Van Balen, K. (coords.), *The future of the past: paths towards participatory governance for cultural heritage*. Londres: CRC Press.

Zurbriggen, Cristina. (2014). *Políticas latinoamericanas en la gestión del agua: de la gobernanza neoliberal a una gobernanza pública*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República.

Zurbriggen, Cristina. (2021). Revisando el enfoque de redes de políticas: nuevos abordajes y desafíos. En: Morales-Fajardo, María y Cadena Inostroza, Cecilia (coords.), *¿Redes o gobernanza? Experiencias de colaboración entre actores*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Conferencias y ponencias

Aguilar, Luis (2007), La dimensión administrativa de la nueva gobernanza: sus prácticas y aporte. XII Congreso Internacional del CLAD Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, RD. 30 de octubre – 2 noviembre 2007.

Martínez R., Sergio Graf, Eduardo Santana C. Salvador García R. (2005) “Gestión y manejo del agua en la cuenca del Río Ayuquila”. Instituto de Manantlán de Ecología y Conservación de la Biodiversidad, Universidad de Guadalajara, 1er. Congreso Internacional de casos exitosos de Desarrollo Sostenible del Trópico, 2-4 de mayo de 2005, Boca del Río, Veracruz.

Recursos electrónicos

Aguilar, Luis. (2007). El aporte de la política pública y la nueva gestión pública a la gobernanza. [PDF]. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533693001.pdf> [Consulta: 15/2/2024].

Aguilar, Luis. (2012). Luis Aguilar – Las políticas públicas de la gobernanza democrática. [Videoclip]. En: *Gobernabilidad Democrática*. YouTube. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=qN_Zgkd4p0I [Consulta: 18/4/2023].

- Aguilar, Luis. (2014). Las dimensiones y niveles de la gobernanza. [PDF] Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/CGAP/article/view/45156/42518> [Consulta: 23/4/2024].
- Aguilar, Luis. (2016). Democracia, gobernabilidad y gobernanza. [Fragmento de libro, pp. 29–56]. Disponible en: https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/CM_25-Aguilar.pdf [Consulta: 25/5/2024].
- Arellano, David, Sánchez, Jorge y Retana, Ballesteros. (2014). ¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional. [PDF] Disponible en: <https://cutt.ly/hyxHI2B> [Consulta: 23/9/2023].
- Arias, Arbeláez y Castro, Botina. (2022). Economía política del ambiente: usos y abusos del agua en Cali y otros casos del Valle del Cauca. *Sociedad y Economía*, (47), e10311395. <https://doi.org/10.25100/sye.v0i47.11395> [Consulta: 25/10/2022].
- Börzel, Tanja A. (1997). What's so special about policy networks? An exploration of the concept and its usefulness in studying European governance. *European Integration Online Papers*, 1(16), pp. 1–28. <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016.htm> [Consulta: 24/8/2023].
- CAEM, Comisión de Agua del Estado de México. (2023). *Secretaría del Agua del Estado de México*. Toluca, Estado de México. Disponible en: <https://caem.edomex.gob.mx/> [21/3/2023].
- Cervera, Samuel. (2019). Gobernanza en México. [Videoclip]. En: *MXN TELEVISIÓN*. YouTube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=-6onHLMZkgw> [Consulta: 13/2/2022].
- CONAGUA, Comisión Nacional del Agua. (2023). *Atlas del Agua*. México: CONAGUA. Disponible en:

https://sinav30.conagua.gob.mx:8080/port_publicaciones.html [Consulta: 23/9/2022]

CONAGUA, Comisión Nacional del Agua. (2023). *Estadísticas del Agua en México*. Registro Público de Derechos de Agua CONAGUA-SEMARNAT. Disponible en: https://sinav30.conagua.gob.mx:8080/Descargas/pdf/EAM2023_f.pdf [Consulta: 8/10/2022].

CPEUM, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2025). Cámara de Diputados. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> [Consulta: 12/6/2022].

Cruz-Rubio, César Nicandro. (2010). Mapa de desarrollo teórico en política pública y policy change: estado de la cuestión y tendencias. Disponible en: <https://gigapp.academia.edu/CesarNicandroCruzRubio> [Consulta: 26/6/2022].

González, Felipe y Vega, Sergio. (2018). Cultura hídrica: agua y cultura en la región mazahua. *Revista Luna Azul*, (46), pp. 258–284. <https://doi.org/10.17151/luaz.2018.46.14> [Consulta: 10/4/2022].

Guzmán, Nohora y Vargas, Sergio. (2010). El manejo del agua en los municipios de la cuenca del Río Amacuzac y la participación social. Universidad Autónoma de Morelos e Instituto Mexicano de Tecnología del Agua. Disponible en: <http://www.iglom.org> [Consulta: 03/9/2022].

INAFED, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (2024). *Municipios, servicios públicos*. [Documento electrónico]. México: Secretaría de Gobernación. Disponible en: http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/332/1/images/Servicios_y_Obras_Publicas.pdf [Consulta: 10/11/2024].

- INEGI, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020). *Cuéntame agua*. Disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/agua/cuerpos.aspx?tema=T> [Consulta: 30/4/2024].
- INEGI, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020). Censo General de Población y Vivienda 2010. México. <http://www.censo2010.org.mx/>. [Consulta: 30/04/2024].
- Infobae (2025). Las razones por las que México no ha cumplido la entrega de agua pactada con Estados Unidos. <https://www.infobae.com/estados-unidos/2025/04/11/las-razones-por-las-que-mexico-no-ha-cumplido-la-entrega-de-agua-pactada-con-estados-unidos/> [Consulta: 2/2/2025].
- José, Díaz (2005) “La iniciativa Intermunicipal para la Gestión Integral de la Cuenca del Río Ayuquila, recibe el Premio Gobierno y Gestión Local 2005”, en: <http://innova.fox.presidencia.gob.mx/ciudadanos/practicas/cide/index.php?contenido=1306&pagina=1>. [Consulta: 13/5/2024].
- Kisby, Ben. 2007. “Analysing policy networks. Towards an ideational approach”. *Policy Studies* 28 (1): 71-90. <https://doi.org/10.1080/01442870601121502> [Consulta: 30/7/2022].
- Launay, Court. (2005). La gobernanza: Estado, ciudadanía y renovación de lo político. Origen, definición e implicaciones del concepto en Colombia. PDF <https://cutt.ly/vyxFRnA> [Consulta: 06/04/2024].
- Medina, Héctor (2018). Recursos hídricos y cosmografía wixarika. *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad*, 39(156), 195-223. <https://doi.org/10.24901/rehs.v39i156.319> [Consulta: 08/10/2023].
- Meuleman, Louis (2009), “The cultural dimension of metagovernance: why governance doctrines may fail”. *Public Organization Review*, número 10, 49-

70. <https://link.springer.com/article/10.1007/s11115-009-0088-5> [Consulta: 25/3/2022].
- Organización Editorial Mexicana (OEM). (2025). Sequía 2025: Advierten complicada temporada de estiaje en Edomex. <https://oem.com.mx/la-prensa/metropoli/sequia-2025-advierten-complicada-temporada-de-estiaje-en-edomex-22008795.app.json> [Consulta: 23/4/2025].
- Pimentel. Joséé., Velázquez Martha. y Palerm Jacinta. (2012). “Capacidades locales y de gestión social para el abasto de agua doméstica en comunidades rurales del Valle de Zamora, Michoacán, México”, Revista Agricultura, Sociedad y Desarrollo, Volumen 9, Número 2 abril-junio, Colegio de Postgraduados, México. Pp. 107-121 Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=360533091002> [Consulta: 25/9/2022].
- Porras, Francisco. (2007). Teorías de la gobernanza y estudios regionales. PDF. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/secu/n69/2395-8464-secu-69-161.pdf> [Consulta: 6/1/2023].
- Pardo, María del Carmen. (2010). La propuesta de modernización administrativa en México: entre la tradición y el cambio. PDF. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59921039008> [Consulta: 13/9/2022].
- Sinforoso, Saulo, Pelegrín, Arístides y Álvarez, Edalid. (2020) Contribución del costo sostenible para el cuidado del agua. Una mirada desde la Agenda 2030. Retos de la Dirección, 14(2), 205-224. Disponible en: http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S230691552020000200205&lng=es&tlng=es. [Consulta: 05/12/2022].
- Sistema de Evaluación del Desempeño (2019) Nueva Gestión Pública [Videoclip] en: YouTube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=sTMHQINJdhk&t=79s> [Consulta: 06/4/2024].

Sistema de Evaluación del Desempeño (2019). Pilares de la Nueva Gestión Pública [Videoclip] en: YouTube Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=0FOiWvGHEpM&t=19s> [Consulta: 1/5/2024].

Venancio, Flores; Arturo, Bernal y González, Edith. (2019), Gobernanza del agua en la Cuenca Hidro social de Valle de Bravo-Amanalco, México Revista del CESLA, núm. 23, 2019 Uniwersytet Warszawski, Polonia Disponible en: [definhttp://www.redalyc.org/articulo.oa?id=243360564008](http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=243360564008) [Consulta: 5/4/2022].

Venancio, Flores; Arturo, Bernal y González, Edith. (2019), Gobernanza del agua en la Cuenca Hidro social de Valle de Bravo-Amanalco, México Revista del CESLA, núm. 23, 2019 Uniwersytet Warszawski, Polonia Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=243360564008> [Consulta: 3/3/2024].

Villagómez, Yanga y Gómez, Emanuel (2020). Los recursos hídricos en las regiones indígenas de México. Región y Sociedad, 32(), 1-26. <https://doi.org/10.22198/rys2020/32/1288> [Consulta: 23/9/2023]

Maracle, Lee., (2020). Agua. Revista Colombiana de Antropología, 56(2), 229-234. <https://doi.org/10.22380/2539472X.1159> [Consulta: 4/1/2022].

Oszlak, Oscar (1999), De menor a mejor: el desafío de la “segunda” reforma del Estado. PDF: <https://cutt.ly/Eyx14BD> [Consulta: 10/5/2022].

Resumen

La tesis tiene como objetivo analizar las condiciones de la gobernanza del agua en la Zona Norte del Sistema Lerma (ZNSL), explorando cómo interactúan los actores involucrados y qué obstáculos enfrentan los Comités Independientes de Agua Potable (CIAP) como sujetos centrales en la gestión comunitaria del vital líquido.

La tesis se divide en cuatro capítulos. El primero presenta el marco conceptual de la gobernanza hídrica y destaca la metagobernanza como un enfoque donde el gobierno actúa como facilitador. El segundo capítulo analiza el contexto del agua en la ZNSL, donde los CIAP, aunque relevantes, operan con informalidad y limitaciones normativas. El tercero describe la metodología del estudio y revela que, pese a sus retos, los CIAP tienen potencial como modelos comunitarios de gestión si se integran adecuadamente al marco institucional y son analizados como desde las narrativas de sus actores participantes.

El cuarto capítulo desarrolla un análisis con base en ocho dimensiones de la gobernanza del agua y considerando las narrativas de doce integrantes de diversos comités de agua en los ocho municipios que integran la Zona Norte del Sistema Lerma.

Los hallazgos muestran que, si bien los CIAP son ejemplos de autoorganización comunitaria, su eficacia se ve afectada por la falta de integración con autoridades, recursos técnicos limitados y conflictos internos.

La investigación concluye que una gobernanza del agua en la ZNSL requiere reconocer la diversidad de contextos locales, promover la equidad y construir capacidades institucionales y comunitarias, para así entender la complejidad de los territorios. En última instancia, se reivindica la gobernanza del agua como un derecho humano, mediante procesos inclusivos, sostenibles y colaborativos entre todos los actores (a través de una gobernanza particular en cada contexto).