

LAS POLÍTICAS DE DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES: ANÁLISIS DESDE ENFOQUES INSTITUCIONALES DE SEGUNDA GENERACIÓN

MARÍA DE LOURDES AMAYA VENTURA

INTRODUCCIÓN

LA DESCENTRALIZACIÓN ES QUIZÁ una de las medidas de política pública más complicadas, ya que provee espacios para que los gobiernos locales –a partir de sus particularidades– impulsen sus necesidades locales en el marco de políticas nacionales con objetivos generales, todo ello a través de la transferencia de atribuciones del poder central a los poderes locales. En México, a partir de la década de 1990, esta medida se ha aplicado en ámbitos tales como la educación, la salud y los servicios urbanos; su aplicación se debió en parte a una oleada descentralizadora que tocó a varios países y que en el caso de América Latina tuvo particular impacto en los servicios urbanos. Resulta interesante analizar la descentralización de estos servicios, pues se ha insistido constantemente en señalar que, dada su cercanía con los ciudadanos, son las autoridades locales las más indicadas para entender las necesidades que en torno a ellos se plantean, así como las posibles alternativas de acción para atenderlas. Otro dato interesante es que a pesar de haber sido uno de los primeros ámbitos de la acción gubernamental en los que se aplicó la descentralización, en los hechos su implementación sería paralela a la de otros sectores que iniciaron el proceso de manera posterior.

Entre los servicios urbanos a los que se aplicó la descentralización, destaca la gestión del agua. Reconocida como elemento importante en la vida cotidiana de individuos y colectividades, el agua empezó a ser tema cada vez más presente en discursos gubernamentales a nivel nacional e internacional desde finales de los ochenta, cuando empezaba a surgir la preocupación por los retos que impondría su manejo. Actualmente, existe todo un discurso en torno a temas ambientales y de preservación de los recursos naturales; la sustentabilidad y el cambio climático se han vuelto términos presentes en múltiples foros públicos. Aunado a esa creciente relevancia del tema del agua, existen otras razones por las que resulta pertinente abordar la descentralización de los servicios urbanos usando el ejemplo de la gestión de este recurso: durante la descentralización de la gestión del agua se generaron cambios tanto en el marco regulatorio como en la estructura institucional del sector; se implementaron elementos de dos modelos internacionales de gestión y estos cambios redundaron en la integración de nuevos actores a la arena política.¹ Por todo ello, se ha elegido la gestión del agua como referencia empírica para ilustrar la manera en que ha operado la política de descentralización en un importante servicio urbano.

La interrogante principal que plantea este ensayo es: ¿cómo se interrelacionan los sistemas técnico y social de la gestión del agua en México a partir de la descentralización? Para responder a ella, planteamos la pertinencia de recurrir al análisis institucional en la versión del llamado institucionalismo de segunda generación. Las dos acepciones más frecuentemente utilizadas de la palabra *institución* son, por un lado, la que las concibe como reglas formales e

¹ Estos cambios van desde la creación de un nuevo marco normativo (con la publicación de la Ley de Aguas Nacionales en 1992) hasta la creación de instancias que no existían previamente a la descentralización. La transformación estructural incluyó la creación de la Comisión Nacional del Agua, de las Comisiones Estatales de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (CEAPAS) y de los Consejos de Cuenca. La nueva ley buscaba además fomentar la participación de los usuarios en la gestión del servicio, por lo que estos y las empresas privadas fueron dos de los nuevos actores que se incorporaron a esta arena política a partir de la descentralización. Para una descripción de dichos cambios, puede consultarse Amaya, "Importancia de las instituciones en la gestión del agua", *Gaceta Concyteq*, México, 2007.

informales² y, por otro, la que las equipara con las organizaciones. Cualquiera que sea la definición que adoptemos, dadas sus características, la descentralización de la gestión del agua representó un cambio institucional.

Entre los desarrollos recientes de la teoría institucional, encontramos los enfoques institucionalistas denominados de segunda generación (*second mouvement institutionalism*), cuya principal propuesta es la combinación de varios paradigmas institucionales para el análisis de fenómenos complejos. El institucionalismo de segunda generación se ubica entre las teorías denominadas de alcance intermedio, ya que no pretende llegar a grandes generalizaciones, sino entender casos específicos con un mayor grado de profundidad. La ventaja de este análisis reside en la posibilidad de movilizar herramientas de diferentes enfoques del análisis institucional, a diferencia de un análisis institucional que se concentre en un solo aspecto (económico, organizacional o sociológico) del fenómeno a estudiar.

Es justamente en razón de esta característica que el institucionalismo de segunda generación resulta útil para analizar las formas que ha adoptado la descentralización en la gestión del agua, la diversidad que ha presentado el cambio en los sistemas locales de gestión y la forma en la que se articulan los sistemas técnico y social en diferentes contextos. A partir de la evidencia empírica obtenida durante el desarrollo de proyectos de investigación previos,³ y retomando

² Douglass North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 1995.

³ Se hace referencia a la tesis doctoral de la autora (Amaya, “La place et la nature de la régulation politique dans les services urbains au Mexique: le cas de la gestion de l’eau”, tesis doctoral, Escuela Normal Superior de Cachan, Francia, 2005), la cual consistió en un estudio comparativo de dos sistemas locales de gestión: Aguascalientes y San Luis Potosí. El trabajo de campo se desarrolló entre 1999 y 2003, incluyendo entrevistas con funcionarios del sector del agua en los tres órdenes de gobierno y, en el caso de Aguascalientes, con directivos de la empresa concesionaria. Durante 2009 y 2010 se dio continuidad a dicho trabajo con un proyecto de investigación financiado por Conacyt, titulado *Los organismos operadores de agua como elementos de gestión integral: Un análisis a partir del diseño institucional*. En este documento se retoma parte de la información obtenida a través de dichas investigaciones.

también alguna evidencia documental, se discutirá cuáles son los paradigmas institucionales pertinentes para analizar la gestión urbana del agua y su proceso de descentralización.

Este artículo está organizado en tres secciones y un apartado de consideraciones finales. En la primera sección, se revisa la propuesta general de los enfoques institucionales de segunda generación. Se comentará el modelo de cambio institucional que se construye a partir de esa perspectiva y se revisarán las características generales de los tres paradigmas que se utilizarán para analizar la gestión urbana del agua. En la segunda sección, se identifican cuáles son los elementos que cada paradigma aporta para el análisis de la descentralización de la gestión del agua, revisando el proceso descentralizador a partir de los tres elementos del cambio institucional propuestos en el modelo de Campbell y Pedersen:⁴ la problemática que origina el cambio, las condiciones para el mismo y los mecanismos que este adopta. En la tercera sección, se propone un modelo de análisis del cambio institucional para la gestión del agua en México, inspirado en el modelo propuesto por los autores arriba citados. Tanto en la segunda como en la tercera sección vincularemos evidencia empírica con los principales elementos de las teorías institucionalistas. En las consideraciones finales se hacen algunas precisiones sobre la manera en que los paradigmas institucionales pueden combinarse en el estudio de casos particulares de la gestión urbana del agua. El objetivo es mostrar que la complejidad del fenómeno de descentralización de este servicio urbano, en su aspecto de articulación del sistema técnico y el sistema social que se combinan en la gestión del agua, puede entenderse mejor si aplicamos de manera sistemática elementos de tres tipos de institucionalismo: de elección racional, organizacional e histórico. Además, se plantea que, entendiendo la política de descentralización como un proceso de cambio institucional, este análisis nos permitirá prever qué tipo de elementos puede ser relevante si se diera otro cambio en la gestión del agua.

⁴ John L. Campbell y Ove Pedersen, *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*, Princeton, Princeton University Press, 2001.

I. GENERALIDADES DE LOS ENFOQUES INSTITUCIONALES DE SEGUNDA GENERACIÓN

En los enfoques institucionales de segunda generación, uno de cuyos principales exponentes es John L. Campbell, se plantea como propuesta principal lograr “un diálogo más constructivo entre paradigmas [institucionales] para identificar complementariedades y explorar las posibilidades de acercamiento, fertilización cruzada⁵ e integración”.⁶ Partiendo del reconocimiento de que las diversas modalidades del institucionalismo comparten preocupaciones temáticas e inclusive herramientas metodológicas, el institucionalismo de segunda generación representa un ejemplo del proceso de *bricolage* que algunos autores de esas mismas teorías utilizan para explicar los procesos de cambio.⁷

Dicho proceso sugiere que el surgimiento de nuevas instituciones no necesariamente implica la desaparición total de las anteriores; la innovación muchas veces se lleva a cabo retomando piezas de lo que ya existía, aplicándoles modificaciones, combinándolas de maneras distintas, dando como resultado un híbrido, más que algo totalmente nuevo.⁸ El institucionalismo de segunda generación aplica este concepto a los propios enfoques institucionales, planteando la posibilidad de analizar los fenómenos sociales a mayor profundidad por efecto de la combinación de varios de sus paradigmas. Esta combinación puede asumir cuatro estrategias básicas:⁹

⁵ El concepto de “fertilización cruzada” proviene de la biología y se aplica en la teoría de las organizaciones para denominar a una técnica que permite fomentar la creatividad entre los miembros de la organización. Consiste en “pedir que expertos de otras áreas consideren el problema y sugieran métodos para solucionarlo desde sus propias especialidades” (Don Hellriegel y John W. Slocum, *Comportamiento organizacional*, México, Thompson, 2004, p. 338). Campbell y Pedersen lo retoman en el sentido de que el diálogo entre los paradigmas institucionales, intercambiando conceptos y métodos, estimulará el surgimiento de nuevas interpretaciones de la realidad.

⁶ Campbell y Pedersen, *op. cit.*, p. 2.

⁷ Richard Scott, *Institutions and Organizations*, 2ª ed., Los Ángeles, Sage Publications, 2001. Campbell y Pedersen, *op. cit.*

⁸ Scott, *op. cit.*

⁹ Las etiquetas de cada una de estas estrategias se construyeron a partir de la

1. *Vinculación*. Esta estrategia consiste en aplicar al análisis del fenómeno los paradigmas que establezcan relaciones causales que correspondan con lo que se observa del mismo, de tal manera que se explote al máximo su capacidad explicativa. En el mismo sentido, pueden analizarse diversas etapas de un mismo fenómeno a través de los lentes analíticos de diferentes paradigmas, dependiendo de las características que cada etapa presente. Como puede verse, en esta estrategia la aplicación de cada paradigma puede desarrollarse de manera separada.

2. *Mezcla*. Esta estrategia puede aplicarse una vez que se ha constatado que en el fenómeno a analizar se presentan relaciones causales contempladas en varios paradigmas, con la particularidad de que los factores causales interactúan entre sí. En consecuencia, las fronteras teóricas se difuminan; elementos provenientes de distintos paradigmas se asocian en la explicación del fenómeno, permitiendo comprender aspectos del mismo que se encuentran interrelacionados y que un único paradigma no habría podido cubrir. Es por esto que, contrariamente a lo que sucede en el caso de la vinculación, el análisis no podría hacerse considerando los paradigmas por separado.

3. *Identificación de temas comunes*. Significa recurrir a la aplicación de paradigmas que comparten preocupaciones temáticas. Existen algunos temas que son recurrentes en los paradigmas institucionales, entre los que destacan la construcción de instituciones y el cambio institucional. Si el fenómeno que nos interesa estudiar se encuentra entre estos intereses comunes, puede aplicarse una combinación de paradigmas. Campbell y Pedersen subrayan que esta estrategia es el punto de origen del institucionalismo de segunda generación, pues fueron las inquietudes compartidas las que propiciaron que autores ubicados en un paradigma retomaran elementos de otros.

4. *Subordinación de argumentos de un paradigma al interior de otro*. La estrategia consiste en la adopción de un paradigma como eje

traducción de los términos originales en inglés: *linking, blending, identifying analytic problems, subsuming arguments*. Para profundizar en estas estrategias, véase Campbell y Pedersen, *op. cit.*

analítico principal al cual se integrarán algunos argumentos o conceptos de algún otro institucionalismo, que jugaría un papel periférico en el análisis. La definición de cuál de los paradigmas será el eje principal y cuál el periférico se desprende de la identificación de una relación causal que se considera como la más importante para explicar el fenómeno bajo estudio.

La idea básica de todas estas estrategias es que los conceptos y supuestos de los diferentes paradigmas institucionales no tienen que competir entre sí ni son necesariamente excluyentes. Los autores que las aplican en sus análisis no eligen entre los paradigmas institucionales aquél al que consideren más completo, sino que a partir del fenómeno observado aplican aquellos paradigmas que mejor contribuirían a su comprensión.

Desde nuestra perspectiva, en realidad la identificación de temas comunes más que una estrategia seguiría representando un punto de partida para considerar la pertinencia de combinar paradigmas. De hecho, en términos generales, no quedan claras las diferencias entre las estrategias. Por ejemplo, si para explicar la etapa inicial de un fenómeno de cambio institucional recurrimos al institucionalismo sociológico y para explicar su desarrollo en el tiempo utilizamos los paradigmas racional y organizacional, en términos del fenómeno global ¿qué estrategia estamos utilizando? Puede interpretarse como una subordinación del paradigma racional y organizacional respecto del sociológico, ya que las relaciones causales propias de este último habrían sido las que originaron el fenómeno que, de otra forma, tal vez no se habría producido. También puede interpretarse como una estrategia de vinculación, ya que estaríamos relacionando claramente ciertas etapas del fenómeno con un paradigma en específico. Por otra parte, considerando la especificidad de una realidad como la de México en la que no hay una clara distinción entre los ámbitos de la vida pública –entre política y economía, por ejemplo y, más recientemente, entre el ámbito jurídico y el político–, ¿es realmente factible identificar las etapas de un fenómeno y separar las relaciones causales que existen cuando este se desencadena de aquellas que lo caracterizan en su evolución? ¿Acaso no tendrían que mantenerse presentes estas relaciones causales iniciales durante toda la evolución

del fenómeno para que este pudiera continuar y prolongarse en el tiempo?

Probablemente los autores plantearon esta distinción entre estrategias en un afán de no ser calificados como eclécticos, abriendo la puerta a todas estas interrogantes. Sin embargo, esa falta de claridad en las estrategias no resta al institucionalismo de segunda generación el mérito de plantear una combinación sistemática o *bricolage* entre los paradigmas predominantes en la teoría institucional. Consideramos que estas y otras interrogantes que podrían plantearse al enfoque sólo pueden resolverse por medio de la aplicación del mismo; por tanto, en este ensayo aceptaremos la separación de estrategias, con la expectativa de que al final podremos tener una idea más clara de la pertinencia de esta separación.

Como puede apreciarse, la aplicación de un enfoque institucionalista de segunda generación requiere necesariamente de una referencia empírica, ya que serán las características específicas del fenómeno objeto de estudio las que permitirán identificar cuál es la estrategia más adecuada a adoptar para su análisis. Cabe señalar también que, aunque el objetivo que todas estas estrategias persiguen es la integración de paradigmas, Campbell y Pedersen¹⁰ consideran que las tres primeras tienen un carácter de complementariedad, mientras que la cuarta sí llega a implicar una relación de competencia entre los paradigmas en cuestión. Este señalamiento, aunado al razonamiento desarrollado arriba, permite plantear la vinculación y la mezcla como las estrategias más recomendables para la integración de los paradigmas.

Además de caracterizar las estrategias que se pueden adoptar en el institucionalismo de segunda generación, los autores identifican cuatro tipos de institucionalismos en los cuales sintetizan las diferentes teorías existentes en este campo: *a)* institucionalismo de elección racional, *b)* institucionalismo histórico, *c)* institucionalismo organizacional, *d)* institucionalismo discursivo. La clasificación que estos autores hacen de las teorías institucionalistas es distinta a la que se establece en otras obras en las que se ha emprendido también dicha tarea de clasificación. Por ejemplo,

¹⁰ *Op. cit.*

Guy Peters¹¹ coincide con Campbell y Pedersen en la identificación de los tres primeros tipos de institucionalismo; con la diferencia de que Peters denomina institucionalismo normativo al que nuestros autores identifican como organizacional. Además, Peters no incluye en su clasificación un institucionalismo discursivo, pero sí contempla otras tres categorías de institucionalismo: el empírico, el internacional y el social. Así, la clasificación de este autor es más amplia, abarcando seis tipos de teorías institucionalistas. Las diferencias entre estas dos clasificaciones muestran la complejidad que puede llegar a adquirir el debate entre los diferentes paradigmas del análisis institucional. De hecho, en un trabajo posterior,¹² Campbell reduce a tres los paradigmas relevantes en el institucionalismo, eliminando el paradigma discursivo y considerando sólo el de elección racional, el histórico y el organizacional.

A continuación, revisaremos la propuesta del enfoque institucionalista de segunda generación para analizar el tema del cambio institucional, lo cual nos permitirá posteriormente reflexionar sobre la manera en que estos paradigmas pueden combinarse en el análisis de la descentralización de la gestión del agua.

1.1 El cambio institucional desde el enfoque institucionalista de segunda generación

El surgimiento de nuevos arreglos y su institucionalización es un tema importante para el institucionalismo, ya que la idea de institución remite a la estabilidad y la permanencia, por lo que relacionarla con el cambio resulta complejo y hasta paradójico. Apoyándose en las colaboraciones recabadas en su obra sobre el surgimiento del neoliberalismo, Campbell y Pedersen elaboran un modelo del cambio institucional,¹³ identificando los elementos que incidieron en su adopción por parte de diferentes países (figura 1.1).

¹¹ Guy Peters, *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa, 2003.

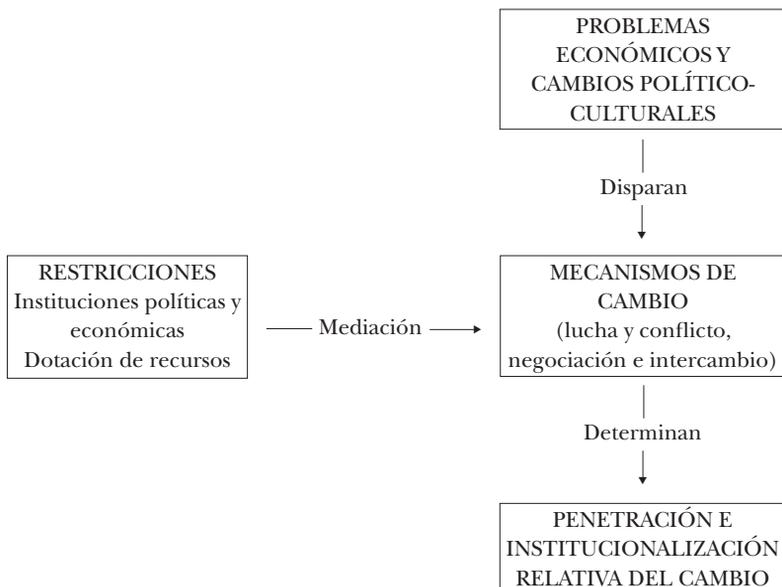
¹² John L. Campbell, *Institutional Change and Globalization Analysis*, Princeton, Princeton University Press, 2004.

¹³ Campbell y Pedersen, *op. cit.*

Este modelo integra diversos mecanismos causales con la finalidad de sintetizar la naturaleza multidimensional del proceso de cambio.

El cambio institucional puede dispararse a partir de la identificación de un problema de tipo económico, combinado con el surgimiento de cambios de naturaleza política o cultural; la combinación de estos factores influiría entonces en la necesidad de construir nuevos arreglos institucionales. No obstante, la definición de los posibles arreglos a adoptar enfrentará restricciones, históricamente definidas y expresadas fundamentalmente en las instituciones políticas y económicas existentes; igualmente, la dotación de recursos establece límites en las alternativas institucionales a considerar. En el modelo que proponen los autores, estas restricciones constituyen un elemento de mediación del cambio institucional.

FIGURA 1.1
Modelo de cambio institucional de los enfoques de segunda generación



Fuente: Campbell y Pedersen, *op. cit.*

En el marco de esta mediación se desarrollan mecanismos de cambio que pueden adoptar diferentes formas, las cuales se agrupan en dos bloques: por un lado, la lucha y el conflicto; por el otro, la negociación y el intercambio entre los actores involucrados. Cuál de estos mecanismos se activará durante el proceso dependerá del peso de las restricciones antes citadas y, en parte, de la controversia que la implementación del cambio suscite. Evidentemente, los mecanismos no son excluyentes, pudiendo activarse varios a la vez.

Finalmente, el grado de institucionalización y penetración del cambio resultante estará fuertemente influido por el funcionamiento de dichos mecanismos, de ahí la importancia de analizarlos para lograr una comprensión más fina de los procesos de cambio institucional que aquella que podría lograrse a partir de proposiciones generales.¹⁴ En ese sentido, los autores subrayan que, aunque este modelo puede aplicarse a diversos procesos de cambio, el peso que sus elementos pueden tener variará en cada caso; precisamente, su utilidad reside en la posibilidad de identificar en qué condiciones las diferentes restricciones tienen mayor peso o cuáles son las circunstancias que influyen en que se adopte un mecanismo de cambio en particular. A partir de la aplicación de este modelo pueden responderse interrogantes respecto al tipo de mecanismos que son más propicios para una amplia difusión y una profunda penetración del cambio institucional; o bien, dilucidar si a diferentes etapas del proceso de cambio corresponden diferentes mecanismos para su construcción y su difusión. Antes de aplicar el modelo representado en la figura 1.1 al análisis de las políticas de descentralización de los servicios urbanos en México, revisaremos brevemente los tres paradigmas que retomaremos para dicho análisis.

1.2 El cambio a través de tres paradigmas institucionales

En este ensayo retomamos el institucionalismo de elección racional, el organizacional y el histórico; haremos una breve síntesis de los planteamientos de cada uno de ellos, en particular, en lo que

¹⁴ *Loc. cit.*

se refiere a su manera de explicar el cambio institucional. Se excluye el institucionalismo discursivo propuesto por los autores¹⁵ por considerar que el cambio institucional que nos interesa abordar no se produjo porque existieran discursos alternativos compitiendo, sino que fueron otros elementos los que pesaron para que se tomara la decisión de descentralizar la gestión del agua. Aquí planteamos que la implementación de la descentralización y las diversas maneras en las que se articulan los sistemas social y técnico de la gestión del agua pueden entenderse mejor por medio de los tres paradigmas mencionados.

a) Institucionalismo de elección racional (IER)

El institucionalismo de elección racional es un institucionalismo centrado en el actor, el cual participará en las instituciones si dicha participación representa una oportunidad para maximizar su beneficio; por medio de la acción institucionalizada, buscará realizar sus preferencias al menor costo posible. Para el institucionalismo de elección racional, “las instituciones son conjuntos de reglamentaciones que moldean la conducta individual, pero los individuos reaccionan racionalmente ante los incentivos y restricciones establecidos por esas reglas”.¹⁶ Ya que se parte de un supuesto de racionalidad del individuo, las instituciones representan en este paradigma un conjunto de esquemas de incentivos. De hecho, algunos autores representativos de este tipo de institucionalismo plantean que las instituciones son creadas por los actores racionales que buscan resolver problemas de acción colectiva.¹⁷ Entre los problemas a los cuales se enfoca esta teoría se encuentran la construcción de equilibrios, la reducción de costos de transacción, los

¹⁵ *Loc. cit.*

¹⁶ Peters, *op. cit.*, p. 75.

¹⁷ F. A. von Hayeck, “A Note on the Evolution of Systems of Rules of Conduct”, en F. A. von Hayeck (comp.), *Studies in Philosophy, Politics and Economics*, Chicago, University of Chicago Press, 1967. Thráinn Eggertson, *Economic Behavior and Institutions: Principles of Neoinstitutional Economics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

problemas de intercambio económico y de producción colectiva de bienes.

El cambio institucional no constituye una de las principales preocupaciones de los exponentes del institucionalismo de elección racional, lo explican como una consecuencia del cambio en factores materiales externos a las instituciones. Por ejemplo, un cambio en los costos de transacción puede llevar a los actores racionales a considerar que un arreglo institucional ya no es conveniente y, por tanto, requiere ser modificado. Las instituciones no están sujetas a un proceso de evolución permanente que les permita mejorar, sino que “el cambio ocurriría cuando la institución ha fracasado en su intento de satisfacer los requerimientos para los que se formó”.¹⁸ Como puede apreciarse, en el institucionalismo de elección racional el cambio es un evento discreto, provocado intencionalmente por los actores. De ahí que Campbell y Pedersen relacionen este paradigma institucional con mecanismos de cambio como la lucha y el conflicto basados en intereses; así como la negociación y el intercambio, por medio de juegos estratégicos.

b) Institucionalismo organizacional

Este paradigma institucional se opone a los supuestos individualistas; el énfasis no está puesto en el individuo sino en el contexto, en el ámbito organizacional en el que este actúa. Los individuos se relacionan dentro de organizaciones que representan ciertos valores y, si bien su participación en ellas puede explicarse en términos de racionalidad, ésta última no representa un mero atributo individual sino que es el resultado de una construcción social. De igual manera, las preferencias de los individuos son resultado de su interacción con las instituciones, dado que éstas los proveen con un sistema de significados con los cuales construyen su visión de la realidad. En este paradigma se define a la institución como “un conjunto de normas, reglamentaciones, supuestos y sobre todo

¹⁸ Peters, *op. cit.*, p. 89.

rutinas”.¹⁹ Estas últimas son consideradas la base de las instituciones, según Meyer y Rowan: “A medida que surgen reglas institucionales racionalizadas en determinados campos de la actividad laboral, se integran y amplían organizaciones formales al incorporar estas reglas como elementos estructurales”.²⁰ Una aportación importante del institucionalismo organizacional es el reconocimiento de que la institucionalización de las prácticas sociales no es un atributo presente o ausente, sino una cuestión de grado.²¹ La principal crítica al paradigma es que no establece una distinción clara entre institución y organización.

Los problemas que constituyen el interés del institucionalismo organizacional giran en torno a la racionalización y la legitimación de las instituciones,²² así como sus procesos de aprendizaje²³ o de reforma.²⁴ Sin embargo, quizás la aportación más importante de este paradigma es el concepto de isomorfismo institucional, fenómeno por el cual “los actores racionales, al tratar de cambiar sus organizaciones, las hacen cada vez más semejantes”.²⁵ En su búsqueda

¹⁹ *Ibid.*, p. 50.

²⁰ John W. Meyer y Brian Rowan, “Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia”, en Walter W. Powell y Paul DiMaggio, (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / UAEM / FCE, 1999, p. 84.

²¹ Lynne G. Zucker, “El papel de la institucionalización en la persistencia cultural”, en Walter W. Powell y Paul DiMaggio, (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / UAEM / FCE, 1999.

²² Meyer y Rowan, art. cit. También: James G. March, y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / Universidad Autónoma de Sinaloa / FCE, 1997.

²³ Chris Argyris y Donald A. Schon, *Organizational Learning II: Theory, Methods and Practice*, Nueva Jersey, FT Press, 1996.

²⁴ Nils Brunsson y Johan P. Olsen, *La reforma de las organizaciones*, México, CIDE, 2007.

²⁵ Walter W. Powell y Paul DiMaggio, “Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales”, en Walter W. Powell y Paul DiMaggio, (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / UAEM / FCE, 1999, p. 147.

de legitimación, las instituciones pueden imitar a otras. Ese isomorfismo puede adoptar tres formas: mimético (imitación como respuesta ante la incertidumbre), normativo (imitación por deber) o coercitivo (imitación por presión). Este es el principal mecanismo de cambio reconocido por el institucionalismo organizacional. Otra aportación importante de este institucionalismo es el concepto de “coalición dominante”,²⁶ que es el conjunto de individuos que definen las metas y estrategias dentro de una organización, por lo que también pueden definir en qué momento debe producirse un cambio y cuál tendrá que ser su orientación.

Este institucionalismo también es identificado como normativo, ya que plantea la idea de la adaptación de las instituciones para responder a la incertidumbre del medio ambiente. Por otra parte, dado que se sostiene la idea de una base cultural muy fuerte para las instituciones, en este paradigma el cambio también puede derivar de transformaciones en el marco político-cultural que rodea a la institución. Lo que hay que destacar es que, al ser un proceso de adecuación, el cambio institucional no necesariamente genera conflicto. Es por esto que Campbell y Pedersen identifican a la imitación, la difusión y el traslado de formas organizacionales²⁷ como mecanismos de cambio institucional de este paradigma.

c) Institucionalismo histórico

El institucionalismo histórico tiene como punto de partida la idea básica de que “las decisiones [...] que se tomen al formar una institución o al iniciar la actividad tendrán una influencia prolongada

²⁶ J. D. Thompson, *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*, Nueva York, McGraw Hill, 1967.

²⁷ El término original en inglés es *translation*. En vez de tomarlo en el sentido literal de “traducción”, optamos por usar una expresión que, aunque más larga, da una idea más precisa del sentido que la palabra tendría en este contexto particular y que se refiere a la adaptación de una forma organizacional.

y definida”.²⁸ Este argumento conocido como “dependencia del rumbo” o de la trayectoria (*path dependence*) se refiere a la inercia que lleva a que las formas o prácticas institucionales adquieran una persistencia en el tiempo. Peters subraya que en este paradigma tampoco hay una definición clara de lo que son las instituciones, ya que sus exponentes ubican bajo esta definición tanto a las estructuras de gobierno como a las reglamentaciones formales. El principal problema que constituye el interés del institucionalismo histórico es descifrar en qué momento se produce la creación de una institución.

Siendo una teoría basada en la estabilidad y la persistencia, el institucionalismo histórico no es un paradigma propicio para estudiar el cambio institucional. Sin embargo, este fenómeno se contempla dentro de su propuesta teórica, si bien en condiciones de excepción ya que se considera que un proceso de cambio puede desatarse sólo en situaciones de crisis severa. Para que el cambio institucional se produzca tiene que darse un punto de inflexión, de ahí que la capacidad de predicción del cambio en este paradigma sea muy limitada. Los mecanismos de cambio que Campbell y Pedersen asocian a este institucionalismo son la lucha (de intereses o incluso de ideologías), el intercambio y el conflicto, haciendo énfasis en este último. Añaden que “recientemente se ha empezado a prestar atención a la manera en que el cambio puede surgir de la experimentación de tipo ‘prueba y error’, del aprendizaje y de los efectos de la retroalimentación de las políticas”.²⁹

Una vez hecha esta rápida revisión de los paradigmas institucionales que consideramos de utilidad para abordar la descentralización de la gestión urbana del agua en México, relacionaremos las dimensiones de este proceso de cambio institucional con los paradigmas referidos.

²⁸ Peters, *op. cit.*, p. 99.

²⁹ John L. Campbell y Ove Pedersen, *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*, Princeton, Princeton University Press, 2001, p. 11.

2. LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN URBANA DE AGUA POTABLE EN MÉXICO: APORTACIONES DE TRES PARADIGMAS INSTITUCIONALES

A partir de la reforma del artículo 115 constitucional en 1983, la gestión de servicios urbanos se convirtió en responsabilidad del orden municipal de gobierno. No obstante, el proceso de descentralización no se iniciaría de manera inmediata, menos aún de manera homogénea entre los diferentes servicios involucrados. En el caso de la gestión urbana del agua, la descentralización empezaría a concretarse hasta 1989, cuando se creó la Comisión Nacional del Agua (Conagua). Posteriormente, en 1992, se emitió la Ley de Aguas Nacionales, que establecía la creación de nuevas figuras en la estructura organizacional en torno al agua: los consejos de cuenca, las Comisiones Estatales de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (CEAPAS) y los organismos operadores municipales. Estas modificaciones en el marco regulatorio y el entramado institucional del manejo del agua constituyeron la esencia del cambio institucional en la gestión del agua. Revisaremos ese proceso de cambio y sus consecuencias en la articulación de los sistemas técnico y social del manejo del agua por medio de tres de las categorías utilizadas por Campbell y Pedersen en su comparación de los paradigmas institucionales: la problemática, las condiciones del cambio y los mecanismos de cambio.

2.1 La problemática en torno a la gestión urbana del agua

Si entendemos la gestión del agua urbana en México como un sistema, podemos identificar una problemática en el manejo del recurso que presenta ciertos rasgos en el ámbito internacional –nivel exógeno– y ciertos rasgos en el ámbito mexicano –nivel endógeno–. Como veremos, estos rasgos pueden relacionarse esencialmente con elementos propios del institucionalismo de elección racional. A inicios de los años noventa, a nivel internacional, se planteaba que existía un problema de escasez de agua que tendía a generalizarse, según datos del Banco Mundial: “Actualmente, 22 países

tienen fuentes de agua renovables por menos de 1000 m³ per cápita, un nivel comúnmente utilizado para indicar una severa escasez de agua. Otros 18 países disponen de menos de 2000 m³ per cápita en promedio [...] y se proyecta que estos niveles descenderán aún más conforme la población se expanda”.³⁰ A partir de estos datos, desde el institucionalismo de elección racional se plantearía que el problema del agua vendría siendo una cuestión de búsqueda de equilibrio dentro de los sistemas para evitar que la escasez se agudice.

A nivel endógeno –en México–, el problema resultaba mucho más complejo. Lo resumían dos aspectos clave: la falta de recursos económicos y la competencia por el agua entre regiones y entre usuarios. La falta de recursos financieros se originaba, a su vez, en un fenómeno de migración que había iniciado desde la década de 1950, cuando la población empezó a concentrarse en las ciudades capitales. Según Conagua: “En México existen 56 zonas metropolitanas donde al año 2005 se concentraban 57.9 millones de habitantes, es decir, el 56% de la población total”.³¹ Esta concentración de la población en las zonas urbanas derivaría en un incremento considerable de la demanda del servicio de agua.

Aunado a esto, se sabía que los organismos operadores locales habían servido como “caja chica” de los alcaldes, quienes destinaban los recursos recaudados por el servicio del agua a gastos muy diversos. Según el Director adjunto de la Unidad de apoyo a los organismos operadores de Conagua: “Los trabajos para el agua potable son considerados como de segunda categoría, porque no son visibles [...] la recaudación que se hacía por el agua se utilizaba para construir banquetas, para pintar las palmeras de la costa o para comprar patrullas de policía” (México, D. F., 2001). Concebir el problema del agua en términos de falta de recursos financieros, sumado al consabido argumento de que las empresas privadas son más eficientes que las públicas, serviría para justificar la apertura a la participación de empresas privadas en la gestión urbana del recurso.³² Planteado el problema en esos términos, desde el punto

³⁰ The World Bank, *Water Resources Management*, Washington, 1993, p. 26.

³¹ Conagua, *Estadísticas del agua en México*, Semarnat, México, 2008, p. 10.

³² Esta medida fue un punto importante del modelo de descentralización im-

de vista institucional, la cuestión a resolver era la construcción de arreglos tales que incentivaran una participación eficiente por parte de las empresas privadas, lo cual redundaría en la construcción de sistemas locales de gestión financieramente autónomos. El paradigma más apropiado para responder a este planteamiento del problema sería el institucionalismo de elección racional.

En el análisis de los fenómenos sociales, dependiendo de la visión que se adopte y de la dimensión del problema que se privilegie se definirán las posibles soluciones. Si aceptamos el argumento de que el problema de la gestión del agua es la escasez, la solución consistiría en generar equilibrios que permitieran el uso moderado y la gestión eficiente del agua, de tal manera que el proceso de abatimiento de las fuentes se desacelerara y pudiera controlarse. Desde esa perspectiva, se han planteado soluciones que enfatizan la racionalidad de los usuarios, que se basan en la implementación de esquemas de incentivos que estimulen el buen uso del agua y el pago puntual del servicio, al mismo tiempo que sancionen el derroche o la falta de pago. Recientemente se han propuesto esquemas de incentivos similares para las agencias de gobierno encargadas de la gestión del agua. Siguiendo esa línea y en un claro uso de los conceptos del institucionalismo de elección racional, Zepeda señala que los organismos operadores de agua a nivel municipal no cuentan con los incentivos necesarios para ser eficientes: “El marco institucional en el cual operan no produce señales adecuadas para que la sociedad persiga una gestión del agua socialmente óptima”.³³

La descentralización también es acorde con esa solución, ya que se considera que son los gobiernos locales los mejor posicionados para diseñar y aplicar esos esquemas de incentivos. En ese tenor, el Banco Mundial recomendó fuertemente en los años noventa adoptar un nuevo enfoque para la gestión del agua, “en cuyo núcleo se encuentra la adopción de una estructura de política comprensiva y

plementado en México, el cual estuvo fuertemente inspirado en el modelo francés de gestión del agua. Volveremos a este punto en la sección dedicada a las condiciones del cambio.

³³ Hugo Zepeda, “¿Tienen los organismos los incentivos?”, en David Barkin (coord.), *La gestión del agua urbana en México. Retos, debates y bienestar*, Universidad de Guadalajara, 2006, p. 77.

el tratamiento del agua como un bien económico, combinado con una gestión y una estructura de provisión descentralizadas, mayor sustento en los precios y mayor participación de los interesados”.³⁴ Esta aproximación del problema, con sus correspondientes soluciones, encaja perfectamente con las preocupaciones y los supuestos del institucionalismo de elección racional, que al suponer racionalidad en los actores favorece el énfasis en los esquemas de incentivos. La solución al problema del agua residiría entonces en encontrar el arreglo institucional adecuado para generar un uso moderado del recurso e incentivar el pago del servicio entre los usuarios, así como la eficiencia entre las agencias de gobierno encargadas del manejo del líquido.

Si el problema se define como la necesidad de conciliar intereses, la solución principal no residirá en el esquema de incentivos, sino en abrir espacios de diálogo y negociación entre los actores involucrados. Aunque es una definición del problema distinta, también coincide con los instrumentos metodológicos del institucionalismo de elección racional, ya que no se descarta el supuesto de la racionalidad ni la lógica instrumental que sustenta la acción. Además, el hecho de que los actores encuentren atractiva la opción de negociar, también depende de los incentivos que tengan para hacerlo. Desde esta perspectiva, la teoría de juegos podría utilizarse para analizar las estrategias de los diferentes actores. Como se puede constatar, dos concepciones distintas del problema del agua conducen a un planteamiento acorde con la temática, los supuestos y las metodologías asociadas con el institucionalismo de elección racional. En nuestras conclusiones retomaremos este punto y discutiremos sus implicaciones en términos de la propuesta del institucionalismo de segunda generación.

2.2 Condiciones de cambio en torno a la descentralización de la gestión del agua en México

Las condiciones de cambio que enmarcaron el proceso de descentralización de la gestión del agua en México tienen que ver con

³⁴ The World Bank, *Water Resources Management*, Washington, 1993, p. 10.

aspectos económicos, políticos y hasta ideológicos. De hecho, el elemento ideológico jugó un papel muy importante en el impulso del cambio. No sólo se difundió la idea de un problema generalizado de escasez del agua, se difundieron también ideas en torno a los modelos más pertinentes para la gestión del recurso. Los dos modelos más difundidos fueron el británico y el francés; México adoptaría elementos de ambos en su reconfiguración del sector del agua. Del modelo británico, se tomó la creación de una agencia reguladora para el sector (la Conagua); del modelo francés, se asimiló la gestión por cuencas y la posibilidad para los gobiernos municipales de optar entre dos tipos de gestión (directa o delegada). Esa apertura a la participación privada resultaba acorde al discurso neoliberal, que en ese momento era ampliamente difundido.³⁵ Así, la descentralización de la gestión del agua en México podría explicarse usando el concepto de isomorfismo del institucionalismo organizacional, pudiendo debatirse si tuvo un carácter coercitivo (presión de los organismos financieros internacionales) o mimético (imitación por considerar que esa forma de gestión representaba una alternativa exitosa).

El factor ideológico estuvo presente también a nivel endógeno. La implementación de la política descentralizadora del agua tuvo lugar durante la presidencia de Carlos Salinas (1988-1994), quien manejaba un discurso modernizador que incluía la apertura al sector privado de sectores tradicionalmente manejados por instancias gubernamentales. Aquí se puede apreciar también un fenómeno de isomorfismo, ya que una vez que se emitió el nuevo marco regulatorio federal (Ley de Aguas Nacionales, 1992) se incentivó a los gobiernos estatales a que modificaran sus leyes locales de agua y que lo hicieran todas con una misma orientación, que incluía tres puntos fundamentales: permitir la participación de empresas privadas, fomentar la participación de los usuarios y promover la creación de organismos operadores de agua a nivel municipal. Paulatinamente, las legislaturas de los diferentes estados de la República efectuaron dichos cambios. Otro aspecto endógeno del isomorfismo se manifestó en la estructura de los organismos

³⁵ Campbell y Pedersen, *op. cit.*

operadores, todas las leyes estatales definieron para estos una estructura similar, encabezada por un consejo administrativo en el cual se encontrarían representados los usuarios. Este segundo isomorfismo tiene un carácter más claramente coercitivo, según un entrevistado en las oficinas centrales de Conagua: “si los municipios querían recibir presupuesto, tenían que crear su organismo operador” (México, D. F., 2001).

Aquí cabe hacer una reflexión sobre las diferentes interpretaciones que desde el institucionalismo pueden darse, en términos generales, al proceso de descentralización de la gestión del agua. En términos del institucionalismo de elección racional, podemos interpretar que la decisión de implementar la descentralización que tenía casi una década de haber sido incorporada a la Constitución fue el resultado de un cambio en el equilibrio entre costos-beneficios de quienes participaban en el sector. Por ejemplo, puede plantearse como hipótesis que, ante el auge del neoliberalismo, la coalición dominante en el sector del agua consideró que podría obtener mayores beneficios a un menor costo si abandonaba el esquema centralizado para permitir que las autoridades locales pudieran tener la opción de concesionar el servicio de manera parcial o total. En esta última interpretación, se estaría retomando un concepto del institucionalismo organizacional, por lo que sería una forma de *bricolage*, aunque la explicación principal vendría del institucionalismo de elección racional.

Si adoptamos una perspectiva plenamente ubicada en el institucionalismo organizacional, el cambio hacia una política descentralizadora respondería a una mayor incertidumbre en el medio ambiente a la cual las instituciones buscarían adaptarse. En ese sentido, las crecientes dificultades de los sistemas de gestión para responder a la demanda por la provisión de agua representarían una fuente de incertidumbre y la descentralización constituiría una respuesta ante ese escenario. El contexto político también es un elemento a considerar en este paradigma. En el México de los noventa, el principal cambio en este terreno fue la conquista de posiciones de poder por parte de los partidos de oposición, que iniciaría en los gobiernos locales y culminaría en el año 2000 con la alternancia en la presidencia de la República.

Así, la descentralización representaría una manera de legitimar la estructura institucional en torno al agua. De esta manera, podemos constatar que en la descentralización de la gestión del agua se cumplen las dos condiciones de cambio que plantea el paradigma organizacional: la creciente incertidumbre en el medio ambiente y los cambios político-culturales.

Finalmente, consideremos este proceso descentralizador a la luz de las condiciones de cambio institucional según el paradigma del institucionalismo histórico. Desde esta perspectiva, los conflictos cada vez más frecuentes en torno al agua pueden considerarse como un punto de inflexión, el impulso que se requería para emprender un cambio institucional. Además, dado el énfasis de este paradigma en la dependencia del rumbo, también podría explicar la permanencia de ciertas inercias en la gestión del agua, aún después de haber atravesado por un proceso de descentralización.

Por ejemplo, uno de nuestros entrevistados en San Luis Potosí manifestaba que el control sobre los recursos que se recaudan por el concepto de pagos de derechos de agua seguía estando en manos del gobierno federal, y no en manos de las autoridades del territorio del cual se extrae el agua: “Me temo que la federación, como gran monstruo centralista, en este caso de la recaudación no nos informa o no nos permite conocer cómo distribuye después lo que recaudó del agua, a dónde fue a dar” (San Luis Potosí, 2000).

Dichas inercias se reflejan también en el uso político que se le ha dado al tema del agua, bajo la lógica de que este se encuentra incluido entre los recursos de poder de las autoridades locales. Como se verá más adelante, esto se aprecia claramente en el caso de Aguascalientes por medio de la politización de la firma del primer contrato de concesión del servicio a una empresa privada bajo la presidencia municipal del PRI. De manera similar, en San Luis Potosí, la inercia del uso político de la gestión del agua dificultó el funcionamiento del organismo operador intermunicipal al darse una pugna entre los dos principales partidos políticos por la designación del director del organismo en el segundo periodo de operación.³⁶

³⁶ Amaya, “San Luis Potosí: los retos de la gestión intermunicipal ante la esca-

Además, contrariamente al objetivo planteado de lograr un mayor involucramiento de los usuarios en la gestión del servicio, otra inercia que se mantiene en algunos casos es la reducida participación de estos en instancias de toma de decisiones. En plática con un funcionario del organismo de Pachuca, a pregunta expresa sobre la representación de los usuarios en la junta de gobierno del organismo, este respondió: “No, no hay ninguno, ni de clubes de servicio, ni de la sociedad civil [...] está dentro de los lineamientos de creación [del organismo] pero no, nunca se ha tenido una participación de alguien externo [al organismo]” (Pachuca, 2009).

Como puede verse, a diferencia de lo que sucede con la identificación del problema del agua que nos orientaba principalmente al institucionalismo de elección racional, las condiciones de cambio que propiciaron la descentralización pueden abordarse de distinta manera desde los tres paradigmas institucionales que se han destacado en este ensayo. A continuación, revisaremos qué paradigmas podrían explicar los mecanismos de cambio que operaron en la descentralización de la gestión urbana del agua en México.

2.3 Los mecanismos de cambio que han operado en la descentralización de la gestión del agua.

Puesto que los mecanismos de cambio están ligados a las condiciones del mismo, encontramos que en la descentralización de la gestión del agua se presentan mecanismos identificados por los tres tipos de institucionalismo que aquí nos ocupan. En su etapa previa, antes de que iniciara la descentralización propiamente dicha con la creación de la Conagua (1989) y la emisión de la Ley de Aguas Nacionales (1992), los mecanismos de cambio que pueden identificarse son los que subraya el institucionalismo organizacional: imitación, difusión y el traslado de formas organizacionales. El discurso modernizador que en ese entonces se manejaba coincidía con la difusión de las ideas neoliberales; se lo asociaba con

sez de agua”, en Jaime Peña (coord.), *El agua, espejo de los pueblos*, México, Plaza y Valdés editores / FES Acatlán, 2004.

modelos específicos de gestión del agua que se consideraban como los más adecuados y dignos de imitación; finalmente, esos modelos de gestión estaban, a su vez, asociados a formas organizacionales específicas.

El conflicto, la lucha basada en intereses, el intercambio y el juego estratégico que subraya el institucionalismo de elección racional han estado presentes en este proceso de descentralización, combinándose por momentos con los mecanismos arriba mencionados. El conflicto es uno de los mecanismos de cambio que fueron importantes en el inicio del proceso de descentralización, tal como lo plantearían los paradigmas del institucionalismo histórico y del institucionalismo de elección racional. Como lo señala Barkin, “los funcionarios locales resistieron los esfuerzos de las instancias federales y estatales para imponer metas de cumplimiento y controles para la rendición de cuentas [...] la descentralización eficaz fue sistemáticamente obstaculizada por grupos burocráticos y políticos”.³⁷ De acuerdo con nuestra evidencia, existía un conflicto dentro de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), de la cual dependía el sector hidráulico en ese momento. De hecho, según información obtenida con funcionarios de las oficinas centrales de Conagua (2000), la creación de esta Comisión derivó en parte de la presión de un grupo de ingenieros –vinculados con la empresa Ingenieros Civiles Asociados, ICA– interesados en separar la cartera del agua de la Secretaría.

Este dato nos conduce a otro de los mecanismos que contribuyeron a la implementación de la política descentralizadora y que destacan ambos institucionalismos: la negociación y el intercambio. En entrevista con un ex-colaborador de ICA (2001) quien participó en la negociación del contrato de concesión de la ciudad de Aguascalientes, éste afirmó que la empresa aceptó incursionar en el terreno de la gestión del agua (en asociación con la empresa francesa *Générale des Eaux*) a cambio de que se le favoreciera en contratos para la construcción de carreteras. Según el entrevistado, ICA podría haber aprovechado que no existían en México empresas

³⁷ David Barkin (coord.), *La gestión del agua urbana en México. Retos, debates y bienestar*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2006, p. 14.

con experiencia en el manejo del agua y que la empresa extranjera estaba interesada en asociarse con una empresa local para ser mejor aceptada por los usuarios mexicanos.

Otro ejemplo de negociación entre autoridades y agentes económicos privados se dio en la concesión del servicio en la ciudad de Aguascalientes, la primera experiencia de este tipo a nivel nacional. Esta concesión sería una muestra de negociación, ya que no se otorgó a partir de una licitación, sino que se trató de la ampliación y consolidación de la relación con una empresa que ya participaba parcialmente en el manejo del servicio. La concesión se otorgó en 1993 y tres años después fue el centro de un conflicto en la ciudad, porque el alcalde que acababa de asumir la presidencia municipal de la capital había prometido durante su campaña remunicipalizar el servicio.

El asunto derivó en un rescate del servicio por parte de las autoridades municipales que fue cuestionado y revertido por la empresa concesionaria, la cual logró la renegociación de su contrato. Caldera caracteriza el contexto de la renegociación del contrato de concesión de la siguiente manera: “*a*) la crisis económica; *b*) la tensión social alimentada por el rechazo al modelo y a la alza de tarifas; *c*) la alternancia política; y *d*) las recomendaciones por parte de la autoridad federal para modernizar el servicio”.³⁸ Puede apreciarse que dos de estas condiciones (incisos *a* y *d*) favorecerían claramente el fortalecimiento del modelo de concesión, mientras que la alternancia jugaba a favor de una negociación en la que la mayor presión recaía sobre los actores en competencia electoral. Así, en Aguascalientes el conflicto y la negociación fueron mecanismos que se activaron de manera secuencial poco después de implementado el cambio principal, es decir, la concesión.³⁹

³⁸ Alex Caldera, “Balance y expectativas de la gobernanza del agua en Aguascalientes. Una reflexión en torno a los quince años de participación privada en el servicio de agua potable y alcantarillado”, en Roberto Olivares y Ricardo Sandoval (coords.), *El agua potable en México. Historia reciente, actores, procesos y propuestas*, ANEAS, 2008, p. 210.

³⁹ Entre la bibliografía existente sobre el caso del agua en Aguascalientes, la cual incluye diferentes análisis del caso: Amaya, “Acción pública, instituciones y efectividad de los mecanismos de cooperación en el sistema de gestión del agua en

En San Luis Potosí, también hubo un conflicto una vez concluido el periodo de gestión del primer director del organismo. Los actores y grupos de interés locales se movilizaron para imponer a un director favorable a sus intereses. El conflicto se resolvió gracias a una negociación, pero la evidencia indica que esta no se dio entre actores directamente involucrados con el sistema de gestión, sino entre el gobernador del estado y el presidente municipal.⁴⁰ Puede apreciarse que este tipo de situaciones son susceptibles de analizarse como juegos estratégicos, otro de los mecanismos de cambio que plantea el institucionalismo de elección racional.

En los casos revisados, no se cuenta con evidencia de que se hayan dado negociaciones e intercambios similares con los usuarios, ni en la etapa inicial del proceso de descentralización ni en su posterior desarrollo. Como lo mencionamos a propósito de los esquemas de incentivos, cuando se solicita a los usuarios participar en la gestión del recurso, esa participación se limita al pago oportuno del mismo y al fomento de una cultura del agua para evitar el derroche. Aunque en San Luis Potosí, a diferencia de lo que se ha señalado para el caso de Pachuca, sí se cumple el requerimiento de que en el consejo de administración del organismo operador participen representantes ciudadanos, durante el trabajo de investigación en el terreno se pudo constatar que esa representatividad implica varios problemas: “hay grupos que no tienen representatividad dentro del consejo, y desde luego son los grupos a veces más

Aguascalientes”, *Gestión y Política Pública*, vol. 19, núm. 1, primer semestre, 2010. También: Caldera, “Agua, participación privada y gobernabilidad en Aguascalientes”, en David Barkin (coord.), *La gestión del agua urbana en México. Retos, debates y bienestar*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2006; y una revisión del esquema tarifario del servicio: Zentella, “Una experiencia de concesión del agua potable y alcantarillado: determinantes económicas y políticas en el caso de Aguascalientes”, en *Federalismo y desarrollo*, número especial Premio Nacional Banobras, México, 1999.

⁴⁰ Para profundizar en los conflictos de Aguascalientes y San Luis Potosí, véase: Amaya, “La place et la nature de la régulation politique...”. Sobre el caso particular de San Luis Potosí, consúltese Amaya, “San Luis Potosí: los retos de la gestión intermunicipal ante la escasez de agua”, y José Santos, *Acción pública organizada: el caso del servicio de agua potable en la zona conurbada de San Luis Potosí*, México, UAM / Porrúa, El Colegio de San Luis / Cámara de Diputados, 2004.

combativos” (Funcionario del organismo operador, Interapas, San Luis Potosí, 2000).

Por otra parte, aunque la política de descentralización planteaba el objetivo de lograr la transferencia de los servicios urbanos hasta el nivel de las autoridades municipales, en el curso de nuestras investigaciones dichas autoridades han manifestado que decisiones específicas y muy importantes para la gestión del servicio se han tomado en el gobierno federal. Por ejemplo, la concesión del servicio en Aguascalientes fue, a decir de un funcionario del organismo operador local, “tomada por el centro” (Aguascalientes, 1999). Además, los gobiernos municipales y los funcionarios de los organismos operadores se han quejado de que las decisiones que toman instancias estatales de gobierno (secretarías locales, delegaciones de secretarías federales) afectan la calidad de su trabajo ya que no hay una labor de coordinación entre ellos.

En el trabajo de campo desarrollado más recientemente, un funcionario del organismo operador intermunicipal de Pachuca (Comisión de Agua y Alcantarillado del Sistema Intermunicipal, CAASIM) habló de los problemas que algunas decisiones de la Secretaría de Obras del gobierno del estado le han provocado al organismo, a propósito de la proliferación de fraccionamientos: “Obras Públicas del Estado dice que en Mineral de Reforma se puede construir o no se puede construir, si les da permiso o no, pero el único que tiene facultades que le concede la ley de dar factibilidad de agua y alcantarillado en esta zona es CAASIM, pero somos los últimos enterados de que a alguien ya le dieron permiso y uso de suelo” (Pachuca, 2009). Se requiere continuar con el estudio de más casos para identificar cómo ha evolucionado el mecanismo de negociación. No obstante, los indicios que aquí tenemos nos permitirían plantear la hipótesis de que se trató de un mecanismo de cambio que se presentó de manera diferenciada entre los diferentes actores involucrados. Retomaremos este punto en las conclusiones del documento.

Estos mecanismos de cambio se encuentran restringidos por el marco normativo (Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento, Programa Hidráulico correspondiente, Leyes estatales, decretos de creación de los organismos operadores), por la estructura

institucional que se creó durante el proceso y por la distribución de recursos. Sobre este último punto, hay que subrayar que el agua se distribuye de manera desigual a lo largo del territorio nacional. Según datos de Conagua, 69% de la disponibilidad media natural del líquido se concentra en el sureste del país y 31% en el norte, centro y noroeste; mientras que esas mismas regiones concentran el 23 y 77% de la población, respectivamente.⁴¹ Por añadidura, la región sureste que cuenta con mayor disponibilidad natural de agua sólo representa 13% del PIB, mientras que 87% restante corresponde a las regiones norte, centro y noroeste. En consecuencia, puede apreciarse una disparidad en la distribución de recursos entre las diferentes regiones. A partir de estos trazos que vinculan la evidencia empírica con los elementos del cambio propuestos por el institucionalismo de segunda generación, a continuación, propondremos un modelo para entender la descentralización de la gestión del agua en México.

3. LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN URBANA DE AGUA POTABLE EN MÉXICO DESDE EL INSTITUCIONALISMO DE SEGUNDA GENERACIÓN

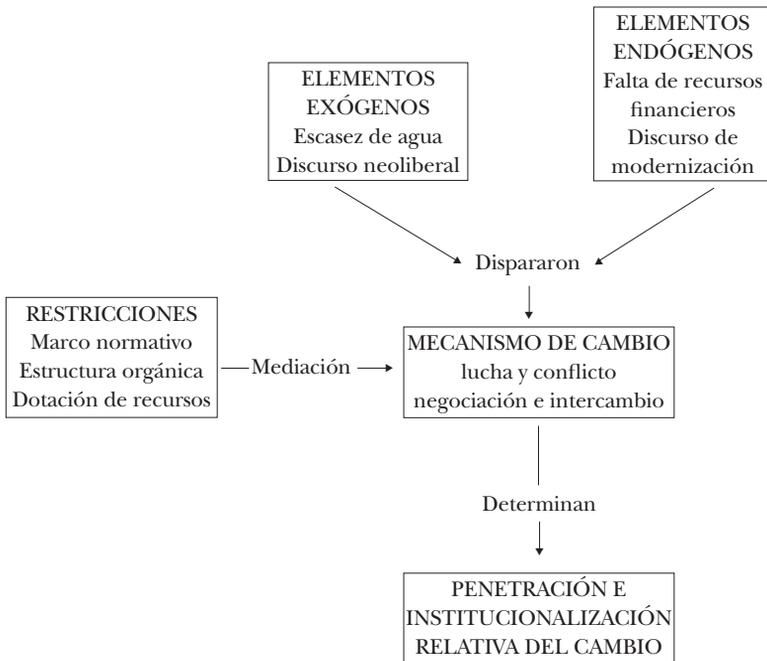
En esta sección, retomaremos el modelo representado en la figura 1.1, aplicándolo a la política de descentralización de la gestión del agua en México. De acuerdo con los elementos presentados en el apartado anterior, el modelo que resultaría para el cambio institucional que representó la política de descentralización en la gestión del agua se muestra en la figura 3.1.

Lo primero que hay que señalar es que si bien las categorías de este modelo (elementos exógenos y endógenos, restricciones y mecanismos de cambio) pueden observarse en diferentes arenas de política pública, los elementos que para cada una de ellas se observen variarán en cada caso, por lo que no son generalizables a todo proceso de descentralización en México. En concordancia con el espíritu del institucionalismo de segunda generación tal como lo

⁴¹ Conagua, *op. cit.*

plantean Campbell y Pedersen, este modelo debe entenderse más como una herramienta o una guía para abordar el cambio institucional en contextos específicos que como un modelo de lo que sucede en cualquier contexto. La única parte del esquema aplicable a la gestión del agua en general es la que representa las condiciones del cambio: puesto que el cambio institucional que se representa es una política nacional (descentralización), las condiciones que la disparan son las mismas para el conjunto de los sistemas de gestión, aunque tendrán pesos distintos en los diferentes contextos locales.

FIGURA 3.1
La política de descentralización de la gestión del agua en México como proceso de cambio institucional



Fuente: Elaboración propia con base en el modelo de Campbell y Pedersen, *op. cit.*

El núcleo del modelo –representado por su parte media y que hace referencia a los mecanismos de cambio– es la parte cuyas distintas manifestaciones, de acuerdo al sistema de gestión que se analice, resultarán de mayor interés para entender las transformaciones que ha generado la descentralización del servicio a nivel local. En cada caso, las restricciones serán distintas: el marco normativo, la estructura orgánica y la disponibilidad de recursos. En consecuencia, los mecanismos de cambio que se activen también serán distintos para cada sistema de gestión, y distintos serán los paradigmas institucionales que podrán invocarse para analizar los efectos de la descentralización en los mismos. Tal como se muestra en ambas figuras, la medida en la que el cambio –en este caso, la política descentralizadora– logre institucionalizar nuevas prácticas dependerá de la evolución que hayan tenido los mecanismos que lo estructuraron.

En la sección anterior mencionábamos también que el proceso descentralizador del agua puede analizarse por etapas, de acuerdo con los mecanismos de cambio presentes en cada una de ellas. El inicio del proceso de cambio que representó esta política derivó de una percepción general de la existencia de un problema, aunque este no se manifestara de la misma manera en todo el territorio nacional. Por ejemplo, en ninguno de los casos tratados en nuestra investigación puede decirse que existiera una situación particular de conflicto en el momento en que se aplicó la reforma descentralizadora. El desarrollo del proceso fue distinto en cada caso, activándose diferentes mecanismos de cambio. En Aguascalientes, tres años después de haberse aplicado el cambio más relevante derivado de la descentralización (la concesión), se activó un conflicto que resolvería por un mecanismo de negociación. En San Luis Potosí, también se activó un conflicto por la dirección del organismo municipal; aunque de menor envergadura, este conflicto también tuvo que resolverse con una negociación. En Pachuca, no se ha identificado un conflicto importante en torno a la gestión del agua.

En la última parte de este ensayo plantearemos algunas reflexiones sobre la potencialidad que el institucionalismo de segunda generación representa para el análisis de la descentralización

de los servicios urbanos basándonos en el ejemplo que aquí hemos utilizado: la gestión del agua.

CONSIDERACIONES FINALES

En este ensayo se ha planteado que el llamado institucionalismo de segunda generación puede resultar un marco analítico provechoso para estudiar fenómenos de cambio institucional como el que representó la descentralización de la gestión del agua en la década de 1990. Afirmamos que tres paradigmas institucionales resultarían particularmente útiles en esta tarea: el institucionalismo de elección racional, el institucionalismo organizacional y el institucionalismo histórico. Para sustentar estos planteamientos, se revisaron brevemente las características básicas de cada paradigma, relacionándolas posteriormente con evidencia empírica y documental en torno a la gestión del agua.

A partir de todo lo anterior, consideramos que si se analiza el contexto en el que se produjo la descentralización, las relaciones causales que se observan corresponden más al institucionalismo de elección racional y al institucionalismo organizacional que al institucionalismo histórico. Por tanto, un análisis que se limitara a la etapa inicial de la descentralización podría desarrollarse a partir de una estrategia de vinculación, observando separadamente las relaciones causales que corresponden a cada paradigma. No obstante, un análisis institucionalista de segunda generación que resultaría más provechoso para comprender cómo se tejen los cambios en los diversos sistemas de gestión local tendría que ocuparse de los mecanismos a través de los cuales estos se operan. Para esta tarea, consideramos que resultaría clarificador no sólo retomar los dos paradigmas arriba mencionados, sino también agregar el institucionalismo histórico al análisis. La gestión del agua representa un tema sumamente complejo, con dimensiones económicas, políticas, sociales, administrativas, jurídicas y ecológicas que se confunden constantemente. De ahí que relaciones causales contempladas por el institucionalismo de elección racional y el institucionalismo organizacional en lo que se refiere al cambio incremental se mezclan con aquellas planteadas

por el institucionalismo histórico para explicar la permanencia de algunas prácticas y el cambio radical. En ese sentido, la estrategia de análisis sería mezclar el institucionalismo de elección racional y el institucionalismo organizacional, manteniéndolos como eje analítico central, y agregar de manera subordinada los elementos del institucionalismo histórico, el cual constituiría un eje analítico secundario o periférico. Consideramos que es importante no abandonar del todo las aportaciones que el institucionalismo histórico puede hacer a la comprensión de las formas que ha adoptado la descentralización, pues sus elementos permiten entender principalmente las resistencias al cambio.

Si bien la diversidad de los contextos locales permite suponer que restricciones distintas favorecerán la activación de ciertos mecanismos de cambio y no de otros, las dimensiones de la gestión del agua serán las mismas bajo contextos diversos. Es por eso que una hipótesis que puede desprenderse de la reflexión desarrollada en este ensayo es que se encontrarán relaciones causales similares en todos los sistemas locales de gestión a partir de un conjunto de elementos comunes: intereses encontrados, actores racionales que reaccionan de acuerdo a ciertos incentivos, organizaciones que se transforman gracias a mecanismos de isomorfismo de cualquier tipo (normativo, coercitivo o mimético) y resistencias históricamente sustentadas. La diferencia se encuentra en los pesos que tendrán estas relaciones causales en cada contexto local, las cuales determinarán los cursos de acción que el cambio –la descentralización– adopte.

De esta manera, en lo referente a la pregunta que planteamos al inicio de este ensayo sobre la manera en que se interrelacionan los sistemas técnico y social de la gestión del agua en México a partir de la descentralización, a partir de nuestro análisis podemos afirmar que el sistema social tiene un mayor peso en la definición de los mecanismos de cambio que se activarán en cada caso, por lo que definirán también las alternativas técnicas para la atención de los problemas específicos de la gestión del agua, así como la selección de alguna de ellas.

Partiendo del reconocimiento de que los mecanismos de cambio se activan de manera distinta en los diferentes sistemas locales

de gestión, el resultado final también será diverso. Es decir, el grado de institucionalización y penetración del cambio que representó la descentralización será diferente en cada caso. Es en este punto que reside la mayor ventaja que un análisis institucionalista de este tipo representa: permite una mejor comprensión de los distintos resultados que tiene una misma política pública en contextos particulares. Podría argumentarse que es inherente a la naturaleza de la descentralización el tener consecuencias diferenciadas, pues al trasladar atribuciones del centro hacia los poderes locales los resultados serán necesariamente distintos, ya que la política está aterrizando en contextos diversos. Aquí se parte de la consideración de que tratar de entender por qué se producen esas diferencias resulta relevante no sólo en el sentido teórico de ampliar el conocimiento sobre la implementación de una política descentralizadora, sino que también existen ventajas prácticas importantes. Analizando las condiciones y los mecanismos de cambio que operan a nivel local en la descentralización de la gestión del agua, podremos empezar a entender el tipo de ajustes que podría requerir la implementación de la política según el tipo de contexto, con el fin de lograr una mayor difusión o una real institucionalización de sus propósitos.

A nivel práctico hay también otro punto aún más relevante: existen elementos en torno a la gestión del agua que permiten apreciar que los problemas que la descentralización pretendía atender no han avanzado lo suficiente en su solución. Sigue existiendo una tendencia a que los problemas de disponibilidad se conviertan en problemas de escasez; los sistemas locales siguen teniendo dificultades para financiarse; la integración de los usuarios a los sistemas locales de gestión sigue representando un tema por resolver. Por todo ello, una última hipótesis que puede plantearse es que los conflictos en torno al agua podrían continuar y hasta multiplicarse, por lo que podrían estarse acumulando condiciones de cambio similares a las que plantea el institucionalismo histórico (básicamente, la presencia de una crisis). Comprender los mecanismos de cambio y las resistencias al mismo que aquí se han discutido, podría ser útil para

enfrentar ese posible escenario de un nuevo cambio en la gestión del agua.⁴²

De esta manera, con la aplicación del modelo de cambio del institucionalismo de segunda generación a un caso empírico de cambio institucional, hemos podido constatar que la combinación sistemática de los paradigmas institucionales que este enfoque propone permite vislumbrar cuáles son los elementos de cada institucionalismo que se presentan en el fenómeno objeto de estudio, contribuyendo a una comprensión más fina del mismo. En ese sentido, la principal aportación de esta reflexión sería el arrojar una luz inicial sobre la “caja negra” que constituye la gestión local del agua en México,⁴³ para comprender cómo ha evolucionado y tener una perspectiva más clara sobre su porvenir. Las limitaciones de este enfoque tienen que ver con las preguntas que se plantearon al inicio de este documento, es decir, con la dificultad para identificar las etapas de un fenómeno y separar claramente las relaciones causales que influyen en él. Estas dificultades pudieron apreciarse en la aplicación del modelo al caso de la gestión del agua. Una revisión más amplia de las manifestaciones que la descentralización de la gestión urbana del agua ha tenido a nivel local podría ser un primer paso para superarlas.

BIBLIOGRAFÍA

Amaya Ventura, María de Lourdes, “Acción pública, instituciones y efectividad de los mecanismos de cooperación en el sistema de gestión del agua en Aguascalientes”, *Gestión y Política Pública*, vol. 19, núm. 1, primer semestre, 2010.

⁴² Existe evidencia de la intención de modificar la Ley de Aguas Nacionales en el corto plazo. De hecho, la autora participó en el Congreso de la Red Temática del Agua (en diciembre de 2012), durante el cual se llevó a cabo la elaboración de una propuesta ciudadana para la nueva ley.

⁴³ Se subraya el carácter inicial de estas pistas, ya que, evidentemente, tendrían que ser complementadas por una revisión más extensa y profunda de casos empíricos. Los proyectos de investigación que se desarrollan actualmente bajo la responsabilidad técnica de quien esto escribe, tienen esa finalidad.

- , “Importancia de las instituciones en la gestión del agua”, *Gaceta Concyteg*, México, 2007.
- , “La place et la nature de la régulation politique dans les services urbains au Mexique: le cas de la gestion de l’eau”, tesis doctoral, Escuela Normal Superior de Cachan, Francia, 2005.
- , “San Luis Potosí: los retos de la gestión intermunicipal ante la escasez de agua”, en Jaime Peña (coord.), *El agua, espejo de los pueblos*, México, Plaza y Valdés editores / FES Acatlán, 2004.
- Argyris, Chris y Donald A. Schon, *Organizational Learning II: Theory, Methods and Practice*, Nueva Jersey, FT Press, 1996.
- Brunsson, Nils y Johan P. Olsen, *La reforma de las organizaciones*, México, CIDE, 2007.
- Caldera, Alex, “Balance y expectativas de la gobernanza del agua en Aguascalientes. Una reflexión en torno a los quince años de participación privada en el servicio de agua potable y alcantarillado”, en Roberto Olivares y Ricardo Sandoval (coords.), *El agua potable en México. Historia reciente, actores, procesos y propuestas*, ANEAS, 2008.
- , “Agua, participación privada y gobernabilidad en Aguascalientes”, en David Barkin (coord.), *La gestión del agua urbana en México. Retos, debates y bienestar*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2006.
- Campbell, John L., *Institutional Change and Globalization Analysis*, Princeton, Princeton University Press, 2004.
- Campbell, John L. y Ove Pedersen, *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*, Princeton, Princeton University Press, 2001.
- Conagua, *Estadísticas del agua en México*, Semarnat, México, 2008.
- Eggertson, Thráinn, *Economic Behavior and Institutions: Principles of Neoinstitutional Economics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- Hayek, F. A. von, “A Note on the Evolution of Systems of Rules of Conduct”, en F. A. von Hayek (comp.), *Studies in Philosophy, Politics and Economics*, Chicago, University of Chicago Press, 1967.
- Hellriegel, Don y Slocum John W., *Comportamiento organizacional*, México, Thompson, 2004.
- Lorrain, Dominique, *Gestions urbaines de l’eau*, París, Economica, 1995.
- March, James G. y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / Universidad Autónoma de Sinaloa / FCE, 1997.

- Meyer, John W. y Brian Rowan, "Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia", en Walter W. Powell y Paul DiMaggio, (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / UAEM / FCE, 1999.
- North, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 1995.
- Peters, Guy, *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa, 2003.
- Powell, Walter W. y Paul Di Maggio, "Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales", en Walter W. Powell y Paul DiMaggio, (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / UAEM / FCE, 1999.
- Santos, José, *Acción pública organizada: el caso del servicio de agua potable en la zona conurbada de San Luis Potosí*, México, UAM / Porrúa, El Colegio de San Luis / Cámara de Diputados, 2004.
- Scott, Richard, *Institutions and organizations*, 2ª ed., Los Ángeles, Sage Publications, 2001.
- The World Bank, *Water Resources Management*, Washington, The World Bank, 1993.
- Thelen, Kathleen, Sven Steinmo y Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- Thompson, J. D., *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*, Nueva York, McGraw Hill, 1967.
- Zentella, Juan Carlos, "Una experiencia de concesión del agua potable y alcantarillado: determinantes económicas y políticas en el caso de Aguascalientes", en *Federalismo y desarrollo*, número especial Premio Nacional Banobras, México, 1999.
- Zepeda, Hugo, "¿Tienen los organismos los incentivos?", en David Barkin (coord.), *La gestión del agua urbana en México. Retos, debates y bienestar*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2006.
- Zucker, Lynne G., "El papel de la institucionalización en la persistencia cultural", en Walter W. Powell y Paul DiMaggio, (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / UAEM / FCE, 1999.