

# Redes de implementación en la política de agua en México: la importancia del timón gubernamental en la acción democrática

Antonio Cañez Cota\*

PRESENTA UN MODELO TEÓRICO DE REDES DE IMPLEMENTACIÓN PARA LA POLÍTICA DEL AGUA EN MÉXICO, BASADO EN LA CAPACIDAD DE LA ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA PARA DIRIGIR LAS REDES DE ACTORES INTERESADOS HACIA OBJETIVOS Y RESULTADOS PÚBLICOS. DICHO MODELO DESTACA LA ACCIÓN DEMOCRÁTICA COMO ELEMENTO INDISPENSABLE EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, AL FINAL DEL DOCUMENTO, SE PRESENTAN DIEZ DESAFÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DEL AGUA EN MÉXICO CON EL PROPÓSITO DE QUE SIRVAN DE LECCIÓN PARA LOS ENCARGADOS DE PROVEER POLÍTICAS PÚBLICAS.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACION PUBLICA POLITICA DE AGUA MEXICO

KEY WORDS: ADMINISTRACION PUBLICA WATER POLICY MEXICO

## Introducción

El análisis actual de los asuntos públicos y de gobierno atraviesa una época de cambios en el que los

miradores conceptuales tradicionales se ven limitados y rebasados por la realidad. Los fenómenos que han marcado dichos cambios se pueden englobar en tres: la crisis financiera y administrativa del Estado, la globalización junto con el avance en las tecnologías de la comunicación e información y, la incorporación de actores privados y sociales a los procesos decisorios. Los lentes conceptuales tradicionales han fijado su análisis, tanto en el papel central de la burocracia (jerarquía) como en la incorporación de instrumentos del sector privado al público (mercado) (Peters y Pierre, 2005).

La nueva gobernanza se basa en interacciones multidimensionales

---

\* **Estudiante de Doctorado en Políticas Públicas, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, México y Máster en Administración y Políticas Públicas, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., México. Consultor independiente para municipios proveedores de servicios de agua potable y saneamiento. Encargado de Proyectos Especiales en la Comisión Nacional de Agua, CONAGUA de México.**

Correo electrónico:  
[tono\\_canez@hotmail.com](mailto:tono_canez@hotmail.com)

Recibido: 25 de junio del 2014.  
Aceptado: 30 de setiembre del 2014.

---

Antonio Cañez Cota (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): 43-62-, diciembre 2015 43

entre actores públicos, privados y sociales, dejando atrás la interacción unidimensional en el que una burocracia pública dirige al conjunto de la sociedad. Cabe señalar que la nueva gobernanza no deja sin poder explicativo a los modelos tradicionales, sino que se enfoca en los procesos y estructuras de las interacciones de redes (Kooiman, 2005). En consecuencia, las redes no pueden catalogarse como mejores ni peores que la burocracia y el mercado, aparecen como respuesta explicativa y práctica a ciertos conflictos y algunas áreas. Los problemas complejos por multiplicidades requieren, por lo general, de la gobernanza por redes (Rhodes, 2005).

Con base en este panorama, este documento analiza la implementación de la política del agua en México bajo el mirador de la gobernanza por redes, ya que la naturaleza del sector del agua es complejo debido a las multiplicidades de los actores, de los intereses, de los temas y de los objetivos que se buscan alcanzar. Por citar un ejemplo, la gestión del agua en un contexto de escasez es compleja porque el agua la demanda la ciudad, los agricultores, los industriales, la generación de energía y, a su vez, puede estar siendo contaminada o reclamada por un grupo étnico como un derecho histórico. Con base en este contexto, la pregunta guía del documento es: ¿cómo gestionar las redes de gobernanza para alcanzar los objetivos de política del agua y obtener resultados públicos democráticos? La respuesta a esta pregunta es: me-

diante un modelo de implementación de política pública.

El propósito de este trabajo es construir un modelo analítico adecuado para detectar los desafíos de la implementación de la política del agua en México. Este modelo se basa en la teoría de redes de gobernanza y en los juegos de políticas. El documento se divide en tres partes; en la primera, se plantea el debate clásico de implementación y con base en los desarrollos teóricos se construye un modelo propio de implementación que explique los desafíos de la política del agua en México.

En la segunda parte, se expone la importancia del timón gubernamental en la acción democrática, se destaca la centralidad del elemento democrático en las políticas públicas. No se analizó la democracia en su concepto abstracto sino que se ubicó a la democracia en la acción, en este sentido, se tiene una mayor utilidad teórica y práctica para el análisis de la implementación de redes de políticas del agua. En la tercera parte se presentan, con base en información estadística actual, diez desafíos para la implementación de la política pública del agua en México, los que son un punto de partida para los reformadores de políticas que busquen un respaldo teórico a las políticas gestionadas en red y en un contexto de alta intensidad de participación de diferentes actores. Por último, se presentan las conclusiones del documento.

### **La gestión de redes en la implementación de políticas públicas**

Esta primera parte establece los conceptos centrales con los que se explica el modelo de implementación que requiere la política del agua en México, basado en las redes de gobernanza. No sin antes dar un recorrido teórico por las principales propuestas de los estudios de implementación de los que se rescatan conceptos para enriquecer la construcción del modelo de redes. Existen tres olas en los estudios de implementación de políticas: la primera son los *top-down*, la segunda es la *bottom-up* y la tercera es la de *juegos de políticas*.

En relación con los estudios de implementación *top-down*, el texto paradigmático es el de Pressman y Wildavsky, estos autores analizan que es necesaria la articulación permanente entre el diseño y la implementación de las políticas, afirman que no tiene mucho sentido tener buenas ideas si no pueden ser realizadas, es decir, el éxito de la implementación depende en buena medida de la factibilidad de la teoría causal del diseño. Asimismo, recomiendan que no haya múltiples puntos de decisión, supuestos y requerimientos para la implementación, ya que hay mayor probabilidad de éxito cuando el diseño de las políticas públicas es simple y claro (Pressman y Wildavsky, 1998).

Los seguidores de la línea de implementación de *top-down*, parten de las siguientes premisas:

- a. Una decisión de política pública por parte del Gobierno Central como punto de partida.
- b. Establecimiento de objetivos claros y consistentes.
- c. Teoría causal adecuada.
- d. Proceso de implementación estructurado normativamente.
- e. Burócratas implementadores capaces y comprometidos con la política.

Por su parte, son tres las críticas al modelo *top-down*:

1. No toman en cuenta a los burócratas de calle en el diseño de la política.
2. Tiene problemas cuando no hay un solo documento de políticas.
3. No prestan atención a los intereses particulares de los grupos interesados (Sabatier, 1986).

En relación con los estudios de implementación *bottom-up*, el texto paradigmático es el de Hjern y Hanf (1977), estos autores critican el enfoque limitado de los modelos *top-*

*down* y proponen uno intersubjetivo en el que se incorporen más áreas de políticas y más organizaciones (públicas y privadas). Este modelo *bottom up* se enfoca en identificar las redes de actores que intervienen en las políticas y registra las metas, expectativas, estrategias y contactos de los actores para cruzarlos con la visión del gobierno (Sabatier, 1986).

Los seguidores de la línea de implementación de *bottom-up*, parten de las siguientes premisas:

- a. Identifican a la estructura de implementación: redes de actores.
- b. Analizan las soluciones que existen en el mercado o en los actores sociales.
- c. No se requieren objetivos formales de políticas sino la identificación de los procesos de los actores de las redes.
- d. Proceso de implementación con varios programas de problemas de políticas.
- e. Interés por las interacciones estratégicas de los jugadores.

Por su parte, son tres las críticas al modelo *bottom-up*:

1. Minimizan el papel directivo del gobierno.
2. Tiene problemas cuando discrimina o sobrevalora a ciertos actores.

3. Poca atención en resguardar el interés público (Sabatier, 1986).

En relación con los estudios de implementación *juegos de políticas*, el texto paradigmático es el de Eugene Bardach (1977), este autor afirma que a pesar de que una política pública cuenta con el mejor diseño y ambiente de apoyo, puede llegar a fracasar si no tiene en cuenta la relevancia de su modo de ejecución. Propone que la participación de distintos actores en la red de implementación puede verse como juegos, como el deseo de los participantes de ganar posiciones de poder en la implementación de políticas públicas. Desde que se diseñan las políticas públicas, se debe pensar en los problemas de implementación con el propósito de tener en cuenta el panorama general desde el inicio y poder ajustar durante la marcha.

Los seguidores de la línea de implementación de *juegos de políticas*, parten de las siguientes premisas:

- a. Identifican los juegos en los que se encuentran los actores de la implementación.
- b. Se enfrentan a problemas perversos (Klijn, 2005).
- c. Se busca que los juegos reduzcan incertidumbre a través de la cooperación.
- d. Proceso de implementación en la complejidad de multiplicidades.

- e. Interés por las interacciones estratégicas de los jugadores (Crozier y Friedberg, 1990).

Por su parte, son tres las críticas al modelo *juego de políticas*:

1. Problemas para establecer teorías causales.
2. Tiene problemas cuando discrimina o sobrevalora a ciertos actores.
3. Dificultad para evaluar los resultados públicos debido al permanente conflicto de valores en juego (Zubriggen, 2004).

Es probable que alguien se pregunte si existe una diferencia sustancial entre el modelo *bottom up* y el de *juego de políticas*, si bien es cierto que tienen rasgos en común la diferencia vertebral entre las dos es que el primero se basa en la interacción de los actores de abajo hacia arriba y el segundo modelo se enfoca en las interacciones de varios *juegos de políticas* simultáneos horizontales y verticales a la vez. Una vez tratados los tres modelos paradigmáticos de implementación de políticas se explica el modelo de implementación que se requiere para la política pública del agua en México.

El modelo de implementación que requiere una política pública depende de su contexto y de la naturaleza de sus problemas. Los modelos son tipos ideales y en la realidad

se pueden sobreponer uno con otro pero, metodológica y analíticamente, es necesario mantener como base estratégica el modelo predominante. En el caso de la política del agua en México, su contexto es altamente complejo por las multiplicidades que enfrenta: actores, organizaciones, jurisdicciones, marcos normativos, localidades, sectores, usos del agua, interferencias de otras y con otras políticas, entre otras. En lo que respecta a la naturaleza de sus problemas, se enfrenta ante problemas perversos (Rittel y Webber, 1973).

Es necesario tener en cuenta que algunos problemas de política pública son perversos, por lo tanto, no es suficiente un enfoque tradicional de implementación de políticas basado en burocracias que enfrentan problemas mansos. Los problemas perversos son los que se definen por la solución que se plantea, no se pueden ensayar alternativas porque estas no tienen marcha atrás, no se pueden clasificar porque son únicos, pueden ser considerados el síntoma de otro problema, recibe constante influencia del exterior porque se encuentran en sistemas abiertos y generan un constante conflicto de valores, su contexto es ambigüedad, incertidumbre y complejidad debido a las multiplicidades que los rodean y de los que son parte (Rittel y Webber, 1973).

Los problemas perversos requieren tratarse en los *juegos de políticas*, es decir, en los procesos y estructuras en que los actores interactúan y tratan de obtener un control

sobre las incertidumbres que caracterizan a dichas cuestiones de política pública. Estos *juegos de políticas* se llevan a cabo en arenas y en redes que se encuentran en un marco institucional. La clave es que las interacciones de los actores reduzcan incertidumbre en la cooperación (Bueren, Klijn y Koopenjan, 2003).

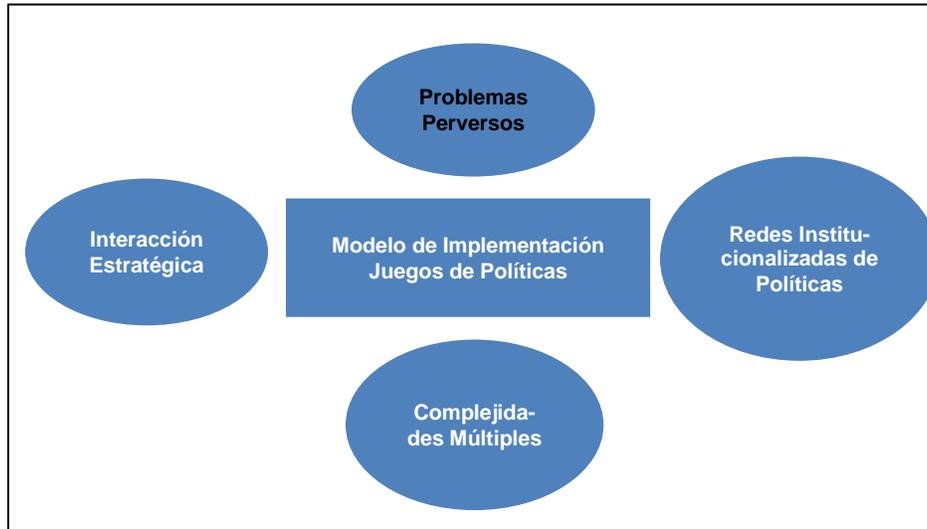
Ahora bien, el modelo de implementación de la política del agua en México debe estar anclado en el modelo de *juego de políticas*; sin embargo, para que el análisis no quede limitado es necesario circuns-

cribir al modelo de implementación en la gobernanza. Cada modelo ideal de implementación se explica por un modelo ideal de gobernanza. En este sentido, el modelo *top-down* se basa en un modelo de gobernanza tradicional burocrático; el modelo *bottom-up* se explica gracias a un modelo de gobernanza basado en el mercado y; el modelo de *juego de políticas* se basa en un modelo de gobernanza basado en las redes de políticas. A continuación se presenta el modelo de implementación de juegos de políticas:

---

### GRÁFICO 1

#### MODELO DE IMPLEMENTACIÓN DE JUEGOS DE POLÍTICAS



Fuente: *Elaboración propia con base en Bardach (1977), Klijn (2005), Zubriggen (2004) y Crozier – Friedberg (1990).*

---

En el gráfico 1, se muestran los cuatro elementos que definen a un modelo de implementación de políticas y fraseando el modelo serían *problemas perversos productos y generadores de complejidades múltiples en el que hay una serie de interacciones estratégicas de los jugadores que, al buscar reducir incertidumbre, se atan a redes institucionalizadas de políticas*. En este sentido, ¿el desempeño de las redes de políticas es producto de la influencia de la estructura o de los procesos de los actores? El presente documento parte de la premisa de la interdependencia entre estructura y procesos y el concepto que integra ambos es el de juegos: las redes de gobernanza como *juegos de políticas*.

Las redes de gobernanza cobran toda su relevancia en el abordaje de los problemas perversos, ya que se caracterizan por el conflicto de valores causados por la complejidad de multiplicidades. Es importante que el análisis de redes ofrezca resultados que puedan satisfacer diferentes valores en juego (Klijn, Steijn y Edelenbos, 2010). En consecuencia, el análisis del modelo de implementación de *juegos de políticas* se centra en las redes de gobernanza, las cuales se componen de juegos estratégicos entre actores, quienes negocian, pactan, compiten y cooperan.

Hay una pregunta clásica en la literatura del análisis de las redes de políticas: ¿las redes son una metáfora o realmente existen? El pre-

sente trabajo considera que las redes son una construcción teórica basada en las interacciones reales entre actores, que si bien es cierto no hay un cuerpo físico que defina a la red, sí hay procesos interactivos que forman estructuras metafóricas de la red. La base teórica de la que se nutre el presente enfoque de redes es de la teoría inter organizacional y de las comunidades de políticas (Klijn, 2005).

Otra pregunta básica es ¿qué ocurre con la teoría causal de la política pública? ¿Es posible intentar racionalizar la complejidad de multiplicidades y los problemas perversos? La respuesta a estas preguntas es que se intenta racionalizar el proceso pero el análisis de redes se encuentra en una etapa de desarrollo, en la que debe vencer obstáculos, principalmente, metodológicos. El dilema central está en que los problemas, actores y percepciones están conectados con las redes interorganizacionales (Klijn, 2005), la salida al dilema parece estar en la incorporación del análisis institucional al análisis.

Es importante la idea de las redes de políticas institucionalizadas por, al menos, dos razones: la primera es porque las instituciones generan *rutinas* y juegos repetidos en los que es factible la predicción y calculabilidad de ciertas acciones (March y Olsen, 1993). La segunda razón es que hay patrones en la relación de las redes que se explica por la *confianza* generada en los juegos de políticas (Klijn, 2005). Después del

planteamiento teórico del modelo de implementación que se requiere para la política del agua en México, cabe señalar el principal desafío para la práctica: ¿cómo gestionar-dirigir las redes de implementación para alcanzar resultados públicos? En la siguiente parte se incorpora el elemento democrático al modelo de implementación.

### **La importancia del timón gubernamental en la acción democrática**

Esta segunda parte se enfoca en los mecanismos de gestión del modelo de implementación para que los resultados de las redes se ajusten a los criterios democráticos. Es fundamental, en cualquier análisis de política pública, tener en cuenta el propósito del Profesor Harold Lasswell (1992) en su propuesta original: las ciencias de políticas para la democracia; en este sentido, política pública sin democracia no puede ser considerada pública.

El modelo de *juegos de políticas* está más cercano al modelo *bottom-up* que al *top-down*, es probable que sea una razón para que las mayores preocupaciones actuales en los asuntos públicos giren en torno a la eficacia y capacidad directiva del gobierno (Aguilar, 2013). Tal vez en el proceso de mudanza hacia modelos de gobierno más abiertos y complejos se ha olvidado, en la casa vieja, a la administración pública

profesional. El Estado puede ser visto como problema o como solución dependiendo de las condiciones histórico-culturales del contexto de estudio, para que el Estado no sea un problema se debe enraizar una burocracia profesional (Evans, 2007).

El presente documento propone que la gestión-dirección de las redes de implementación de la política del agua en México se debe basar en la alta dirección pública, es decir, en el timón y timoneles que guían el barco, el cual es remado en diferentes intensidades y rumbos, así como frenado. Entonces, ¿cómo ubicar a la democracia en el modelo de redes de implementación? Es preciso ubicar el análisis de redes de gobernanza porque es fácil perderse o estar en desacuerdo con algunos argumentos ya que pierden el sentido de ubicación conceptual. De acuerdo con Jan Kooiman (2003), hay tres órdenes de gobernanza: la primera de resolución de problemas y creación de oportunidades; la segunda de instituciones y; una tercera orden de meta gobernanza, este último se refiere a una especie de espectador externo y ajeno a los juegos.

Antes de pasar al análisis y definición de la acción democrática en la implementación de redes, es enriquecedor ubicar la siguiente pregunta ¿son compatibles las redes de gobernanza con la democracia representativa? (Sorensen y Torfing, 2005). De acuerdo con Eva Sorensen (2005), la “teoría agregativa de

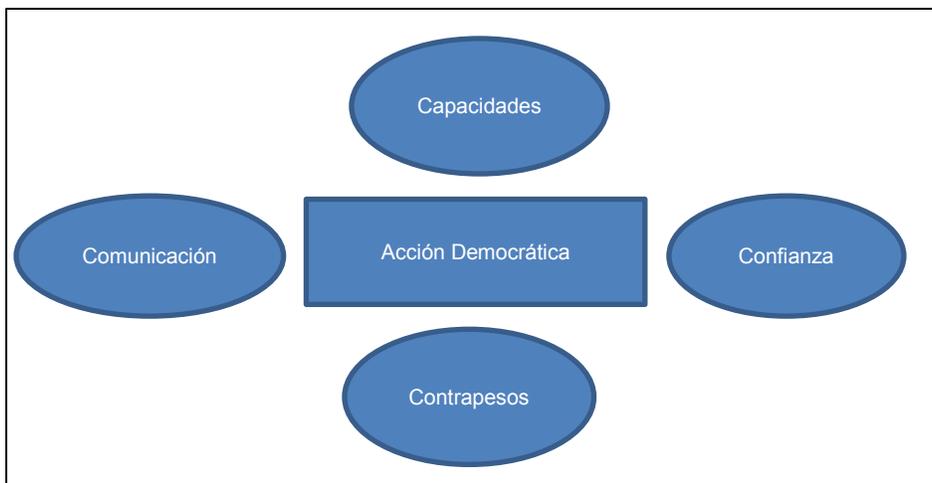
la democracia” define estrictamente *la igualdad* en términos de igualdad de acceso a los canales políticos de influencia; define *la libertad* de manera negativa y; define *la comunidad política* de manera legal e instrumental. En cambio, en la “teoría integrativa de la democracia”, *la igualdad* se define en función de la influencia que tiene el ciudadano en un proceso concreto de toma de decisiones; *la libertad* como la posibilidad de los ciudadanos para desarrollar sus sueños y deseos y; *la comunidad política* mediante la lógica de lo apropiado.

En este sentido, se puede responder en parte la pregunta de si son compatibles las redes de gobernanza con la democracia representativa. Sí son compatibles pero es más adecuado el análisis de las redes de gobernanza desde la visión de la *democracia integrativa*, desde este punto de partida se construye, más adelante, el concepto de acción democrática para las redes de implementación de políticas. Sin embargo, cabe tener en cuenta que las redes

de gobernanza pueden dar resultados que sean aceptables y legítimos para los participantes de los *juegos de políticas* del sector específico pero no esto no significa que un gobierno, en su conjunto, sea más legítimo que el modelo representativo (Peters, 2005). El modelo que se presenta en este documento salva, analíticamente, este problema mediante la exposición y apertura de los juegos a la opinión pública y a otros juegos agonísticos (Mouffe, 1986).

La democracia en las políticas públicas es vista desde el ejercicio del poder político, más allá de la democracia representativa y del acceso al poder. En busca de una legitimidad en las políticas públicas, se busca que la relación entre gobernanza y democracia tenga su punto de unión en las burocracias (Peters, 2005), en consecuencia, la democracia se encuentra en el orden institucional. A continuación se presenta un gráfico que integra los elementos que coadyuvan a producir acciones democráticas en las redes de políticas.

**GRÁFICO 2**  
**ACCIÓN DEMOCRÁTICA EN LA IMPLEMENTACIÓN DE REDES DE POLÍTICAS**



Fuente: *Elaboración propia con base en Sorensen y Torfing (2005), Sartori (2000), Mouffe (1986), Dryzek (2007), Pasquino (2000), Peters (2003) y Mariñez (2009).*

De acuerdo con el gráfico 2, la acción democrática en la implementación de redes de políticas es el resultado dinámico e inacabado de las capacidades del gobierno para gestionar-dirigir las redes a resultados públicos legítimos, técnica y éticamente, en un ambiente de confianza que se genera en los juegos de políticas, donde la comunicación abierta es básica para fomentar la participación y publicidad de las distintas posiciones de la opinión pública, mediante interacciones estratégicas de actores que se contrapesan en juegos agonísticos, impidiendo

que un actor o grupo obtenga todas las ganancias.

Es fundamental integrar a la acción democrática, la alta dirección pública y el contexto institucional para ubicarlos en el centro del análisis de la implementación de redes de políticas, como afirma el Profesor Freddy Mariñez (2009:91), "cuando la organización administrativa del Estado es dominada por intereses particulares, grupales y partidistas, la institucionalización de las redes de política pública es débil." La metáfora del timón que opera la alta admi-

nistración pública es útil para implementar las redes de políticas en función de resultados eficaces: técnica y éticamente (Aguilar, 2013). Asimismo, la ventaja de analizar los juegos de políticas en un marco institucional permite prever qué juegos se repiten y generan confianza (Shepsle, 2003).

En relación con la práctica de la acción democrática en las redes de implementación de políticas públicas, a mayor cantidad de actores de veto, en las redes de gobernanza, mayor estabilidad y menor congruencia en las políticas (Tsebelis, 2003), se debe tomar en cuenta lo anterior para negociar con la finalidad de lograr acuerdos y reducir incertidumbre en los juegos de cooperación. Los implementadores de políticas en red deben partir de la premisa que en la democracia hay tensiones y juegos agonísticos (Mouffe, 1986), a los cuales no hay que sofocar porque el resultado de evitar el conflicto puede llevar a formar una bola de nieve de más conflictos en el futuro. Es esencial que se confronten las ideas, se negocie y se busquen equilibrios dinámicos en los cuales los actores reduzcan incertidumbre y colaboren a los objetivos públicos, que los timoneles deben velar y, en caso de no hacerlo, los actores de la red lo señalen.

El hecho de que exista un contexto institucional que refuerce la acción democrática en los múltiples juegos de políticas en las redes de implementación permite que la interacción, entre distintos actores, evite

que un grupo concentre los beneficios de las políticas en perjuicio de los otros, cobra sentido la lógica de lo adecuado que otorgan identidad y roles a los miembros de las organizaciones de la red, en el que buscan prestigio y ser reconocidos como jugadores legítimos y no como tramposos (March y Olsen, 1993).

Otro aspecto de la acción democrática es que el contexto institucional debe exponer los *juegos de políticas* a la opinión pública, ya que esta es portadora de demandas para que las políticas públicas tengan mayor probabilidad de éxito (Sartori, 2000). El aspecto agonístico de la democracia da la bienvenida a la multiplicidad de discursos que se encuentran entrelazados a las instituciones (Dryzek, 2007), solo en la publicidad se aspira al contenido ético de la acción, mismo que la convierte en democrática (Pasquino, 2000).

De acuerdo con los elementos que arrojan el concepto de acción democrática en la implementación de redes de políticas, cabe señalar que *la columna vertebral es la capacidad directiva de la administración pública*, ya que los mejores modelos son los que pueden ser justificados por medio del uso adecuado de la razón práctica (Greppi, 2006). En el campo de batalla de la implementación, la mejor manera de estudiar las redes es desde una visión Estado-directiva, que conciba a la administración pública como el referente fundamental para entender cómo las sociedades se conducen y dirigen

sus procesos sociales. Aún más práctico y como paso inminente, se requiere entender cómo se gobierna el gobierno, cómo se dirige la administración pública (Aguilar, 2013). A esto se refiere la metáfora del timón gubernamental: a la alta dirección pública, la estructura y procesos con los que se dirige la administración pública, en pocas palabras: cómo se dirige al director, cómo se timonea al timonel.

Como última reflexión del modelo teórico, y para pasar al análisis específico de la implementación de la política del agua en México, se anota que así como la acción democrática contribuye a la implementación de las redes de gobernanza, también es posible la relación inversa, la interacción enriquecedora de una gobernanza efectiva contribuye a la acción democrática. De acuerdo con Eva Sorensen (2005), las redes de gobernanza contribuyen en:

- a. Producir resultados más justos en los procesos políticos, debido a la inclusión de todos los actores afectados.
- b. Servir como medio para generar confianza.
- c. Establecer puentes de comunicación y entendimiento entre una multiplicidad de identidades colectivas.
- d. Transformar las relaciones antagónicas en agonistas.

## **Desafíos para la implementación de la política del agua en México**

En esta tercera y última parte, se exponen los desafíos teóricos y prácticos para la implementación de la política federal del agua en México. Con el objetivo de tener claridad y dotar de lecciones a los encargados de la implementación de políticas del agua, se presenta la información y análisis en diez desafíos.

1. *La importancia de la definición del problema de políticas a pesar de tratar con problemas perversos.*

El factor central que debe cuidar el timonel de políticas es que las acciones y decisiones a lo largo de la etapa de implementación sean acorde a la definición del problema de política pública. La descripción del problema es la guía para decidir en la implementación y el principio fundamental de la evaluación del éxito o fracaso de las políticas públicas, por tanto, el problema debe ser comunicado constantemente a los encargados de implementar las políticas (Pressman y Wildavsky, 1998). Un problema claro ayuda a tratar con conflictos perversos, ya que los acuerdos son contextuales y dependen de las redes; si la solución es consensuada por

las redes abiertas y agonísticas, es muy probable que la acción sea democrática y no vaya en contra de los propósitos de la política pública.

2. *La acción no democrática por excelencia es la corrupción.*

La corrupción obstaculiza que se cumplan los objetivos públicos y los actores ganan posiciones de poder, por encima de los otros, cuando no existen mecanismos adecuados de transparencia y rendición de cuentas (Transparencia Internacional, 2008). El tema de la corrupción es central en la implementación de la política del agua, debido a que va directamente en contra de la acción democrática y de la definición del problema de la política del agua. Además, la corrupción disminuye la capacidad financiera necesaria para cerrar las brechas de acceso al agua potable y saneamiento y de infraestructura.

3. *La implementación requiere capacidades de los organismos operadores de agua potable y saneamiento*

Los organismos operadores de agua potable y saneamiento mejoran su desempeño cuando gozan de fortaleza institucional. Según un estudio del Centro Consultivo del Agua (2011), casi las tres

cuartas partes del desempeño de los organismos de agua se explica por su fortaleza institucional y viceversa. El estudio midió como fortaleza institucional lo siguiente: a) contar con un consejo de administración plural o un ente independiente de regulación; b) participación ciudadana; c) plan de desarrollo a largo plazo; d) informes anuales de desempeño auditados; e) autonomía y personalidad jurídica; f) procedimientos transparentes para la fijación de tarifas y; g) sistema de atención de quejas.

4. *La implementación requiere de un sistema de información, nacional y armonizado, en el que se incluyan crónicas de implementación.*

En una exhaustiva búsqueda de información se encontraron muy pocas experiencias, documentadas y coordinadas por la alta dirección de las políticas, de implementación de políticas públicas del agua. De acuerdo con Laurence J. O'Toole, Jr (1993), se deben establecer prácticas en las que los que implementan las políticas públicas escriban sus crónicas de implementación, sus preocupaciones y perspectivas. Se requiere mayor información para mejorar la teoría y práctica de la implementación de las políticas.

5. *Bajo compromiso de los usuarios del agua.*

La Comisión Nacional del Agua en México destina más de la mitad de los recursos del total de la inversión (55%), mientras que los usuarios del agua colaboran con el 45% (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE, 2013). Esto refleja un bajo compromiso de los usuarios del agua, ya que ellos son los que se benefician con este recurso estratégico, es necesario que la alta dirección de las políticas públicas del agua diseñen mecanismos que incentiven la inversión de los usuarios del agua.

6. *Falta coherencia entre la política del agua y la política agrícola.*

Los subsidios para la energía eléctrica en actividades agrícolas fueron más de nueve veces el presupuesto destinado a la infraestructura eficiente del agua. Así como el 80% de los subsidios recayeron en el 10% de los agricultores más ricos (OCDE, 2013). Mientras que la política del agua prohíbe el bombeo en acuíferos sobreexplotados, la política agrícola otorga un subsidio a la energía eléctrica con el propósito de que el costo por bombeo no impida la producción de alimentos y otorgue mayor competitividad a los

productores frente a la competencia internacional. Es un caso evidente de un problema perverso. Es necesario que la alta dirección de la política del agua y la de la política agrícola acuerden y negocien con los actores involucrados para tratar con este problema perverso.

7. *Carencia de un servicio profesional del agua en los municipios.*

Los gobiernos municipales cambian la mayoría de sus puestos directivos cada tres años y los directores de los organismos operadores municipales de agua cambian, en promedio, cada dieciocho meses. Además, las tarifas del agua rara vez responden a elementos técnicos, regularmente lo hacen a elementos políticos (OCDE, 2013). La falta de un servicio profesional en los organismos operadores municipales complica la implementación de la política del agua ya que la cultura ciudadana en México se basa en tarifas bajas de agua, se ejerce una fuerte presión político-electoral hacia los alcaldes para que tomen sus decisiones con base en elementos políticos más que en técnicos. Sin embargo, la capacidad administrativa de los organismos operadores municipales no permite ofrecer resultados pú-

blicos que contribuyan a cambiar esa cultura ciudadana.

8. *Baja capacidad de monitoreo y de enforcement.*

Un grave problema es el monitoreo de los usos del agua, el 80% de los usuarios agrícolas excedieron sus concesiones y solo el 30% tiene medición del agua que utiliza. Asimismo, menos del 1% del presupuesto total de la Comisión Nacional del Agua se destina a monitorear y supervisar el uso de los recursos hídricos (OCDE, 2013). La burocracia federal también se ve influenciada por fuerzas políticas y de grupos de poder, lo cual promueve que las negociaciones entre actores se base más en la fuerza que en los compromisos creíbles a largo plazo. Esto condena a que la implementación de las redes de políticas del agua se de en un ambiente no democrático, ya que no existe un contrapeso real entre los actores interesados en el agua, no se da un debate abierto en la opinión pública y los argumentos técnicos y compromisos en torno a objetivos comunes están fuera de las mesas de negociación. Es necesario que la alta dirección pública dirija procesos de negociación y acuerdo entre los actores en los que establezca mecanismos en los que la cooperación les garantice ganancias privadas y también públicas.

9. *Baja capacidad de planeación y compromisos de largo plazo.*

En el 2010, el 13% de los municipios de México fueron afectados

por inundaciones, mientras que muchas regiones del país presentan, constantemente, problemas de sequía. Aproximadamente 200 ciudades de más de 10 mil habitantes se encuentran en cuencas con alta probabilidad de inundación. Asimismo, en más de la mitad de los municipios del país que cuentan con políticas urbanas no tienen diagnósticos de riesgos por inundación (OCDE, 2013). Este es un claro ejemplo para el desafío anterior, la alta dirección pública de la política del agua en México puede fomentar el debate con base en las inundaciones que es un factor que afecta a todos los actores y, a partir de ahí, construir acuerdos de cooperación en las redes de implementación. La falta de planeación es síntoma también de la carencia de un servicio profesional del agua en los organismos operadores municipales.

10. *Falta negociar las decisiones con los sectores involucrados.*

Es común encontrar conflictos en la implementación de políticas del agua en México, por falta de comunicación y persuasión de las decisiones; los burócratas tradicionales imponen las decisiones, no tienen el perfil de negociadores. La tradición administrativa en México ha sido una gestión pública basada en un estricto apego a las leyes y reglamentos pero con un espíritu de aparatos políticos por parte de los burócratas, es decir, el uso de las leyes y reglamentos como justificación de acciones contrarias al espíritu de las leyes (Merino, 1998). Es necesario pasar a

una gestión pública basada en burócratas profesionales, respetuosos del espíritu de las leyes, y con un perfil proactivo, con las capacidades de liderazgo que exige el nuevo contexto de la implementación de las redes políticas públicas.

*Una línea de investigación prometedor:* analizar las principales dimensiones y variables de las redes de políticas en diferentes cuencas.

Un esquema muy práctico que permite replicarlo es el modelo de Jacint Jordana (2007), a continuación se enlistan sus principales características: a) número de actores; b) ámbito de actuación; c) funciones básicas; d) estructura de las relaciones entre actores; e) estabilidad de las relaciones entre actores; f) grado de institucionalización de la red; g) reglas de conducta; h) distribución del poder y; i) estrategias de los actores. Será muy enriquecedor estudiar, en el terreno empírico, el modelo que propone la profesora Jordana (2007), ya que ofrecerá información acerca de los problemas que pueden existir entre los actores en las redes de implementación de las políticas públicas del agua en distintos países.

En este documento se expuso un modelo de implementación adecuado para la política del agua en México, se debe tener presente que los problemas de implementación pueden surgir en cualquier momento; sin embargo, se tendrá un mejor análisis si se ve a la política pública como proceso de etapas interrela-

cionadas en el marco de redes de actores. La relación entre diseño e implementación de la política pública es interdependiente, es decir, desde el diseño se debe pensar en los problemas previsibles de implementación y en la implementación de la política se debe pensar en los objetivos y problemas que están definidos como propósito de política pública. La implementación de las políticas públicas del agua es un campo lleno de desafíos para los profesionales de la teoría y práctica de las políticas públicas y de la nueva gobernanza.

## Conclusión

La mayoría de las investigaciones coinciden en que el problema de la gobernanza del agua se encuentra en la debilidad de su marco institucional y eso no es más que su vulnerabilidad democrática. Este documento construyó un modelo propio de implementación de políticas del agua, en un marco de redes de gobernanza, destacando el elemento democrático. Son dos las lecciones de este trabajo: una teórica y la otra práctica.

En relación con la lección teórica, se avanza en el debate teórico de las redes de gobernanza. El analizar temas nuevos, en los que no existe una construcción teórica y metodológica acabada, es un verdadero reto profesional pero también representa un enorme riesgo de perderse en el argumento. El pre-

sente trabajo produce un modelo de implementación pensado para el caso mexicano de la política del agua, se incorporan los elementos centrales de la democracia y de la efectividad técnica de las políticas. Lo que se busca con este modelo es partir de un esquema analítico con la finalidad de recibir retroalimentación de los pares académicos y avanzar en el conocimiento de la teoría de redes de gobernanza.

En relación con la lección práctica, se exponen diez desafíos para la implementación de la política del agua en México, además se deja anotada una línea de investigación basada en un estudio comparativo que arrojará mucha información para los encargados de implementar políticas públicas, no solo las del agua. La práctica requiere de un nuevo perfil de gerente que sea, además de normativo y burocrático, negociador, director y administrador de redes, innovador y democrático. Es relevante fomentar e incorporar una cultura agonística en las políticas públicas para aspirar a contar con reales contrapesos al poder, el conflicto no siempre es malo, es necesario saber canalizarlo para la democracia.

## Bibliografía

Aguilar, Luis F. (2013) *El gobierno del gobierno*, México: Instituto Nacional de Administración Pública.

\_\_\_\_\_. *Gobierno y administración pública*, México: Fondo de Cultura Económica y Fondo Nacional para la Cultura y las Artes.

Bardach, Eugene (1977), *The implementation game: what happens after a bill becomes a law*, Cambridge: MIT Press.

Bueren, Ellen Hans Klijn y Joop Koopenjan (2003), "Dealing with Wicked Problems in Networks: Analyzing an Environmental Debate from a Network Perspective" en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 13, No. 2, pp.193-212.

Consejo Consultivo del Agua (2011), consultado el 10 de mayo de 2014 en:  
[http://www.pigoo.gob.mx/imagenes/info\\_externa/consejo%20consultivo%20del%20agua/ConsejoConsultivoreporte2011.pdf](http://www.pigoo.gob.mx/imagenes/info_externa/consejo%20consultivo%20del%20agua/ConsejoConsultivoreporte2011.pdf)

Crozier, Michel y Erhard Friedberg (1990), *El actor y el sistema, las restricciones de la acción colectiva*. México: Alianza Editorial Mexicana.

Dryzek, J (2007), *Networks and democratic ideals: equality, freedom, and communication. Theories of democratic network governance*. London: Palgrave.

Evans, Peter (2007), "El Estado como problema y como solu-

- ción”, en: *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Greppi, Andrea (2006), *Concepciones de la democracia en el pensamiento político contemporáneo*, España: Editorial Trotta.
- Hjern Benny y Kenneth Hanf (1977), “Local networks of manpower training in the Federal Republic of Germany and Sweden,” *Interorganization Policy Making: limits of coordination and central control*, London: SAGE, pp. 303-344.
- Jordana, Jacint (2007), “El Estado como problema y como solución”, en: *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Klijn, E.H. (2005) “Las redes de políticas públicas: una visión en conjunto”. En: *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Barcelona: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Klijn, Hans E.H., Steijn, B. y Edelenbos, J. (2010) *Steering for broad social outcomes in governance networks. The effects of participation and network management*. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.
- Kooiman, Jan (2005), “Gobernar en gobernanza” en *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coordinador: Agustí Cerrillo, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- \_\_\_\_\_ (2003), *Governing as governance*, London: SAGE Publications.
- Lasswell, Harold (1992), “La orientación hacia las políticas”, en Luis F. Aguilar (ed.) *El estudio de las políticas públicas*, México, D.F: Editorial Porrúa.
- March, James y Johan Olsen (1993), *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mariñez, Freddy (2009), “El encuentro de la política pública y la democracia: el enfoque de redes de actores”, en Freddy Mariñez y Vidal Garza, *Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*, México: EGAP-Porrúa.
- Merino, Mauricio (1998), *Gobierno local, poder nacional: la contienda por la formación del Estado mexicano*, México: El Colegio de México.
- Mouffe, Chantal (1986), *La paradoja democrática*, Gedisa Editorial.

- O'Toole, Jr., Laurence J. (1993), "Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucran a múltiples actores: una evaluación del campo," en Luis F. Aguilar, Colección de Antologías de Políticas Públicas, *La implementación de las políticas*, Porrúa, México, D.F: Miguel Ángel Porrúa.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2013), "Making water reform happen in Mexico", *OECD Studies on water*, Paris: OECD Publishing.
- Pasquino, Gianfranco (2000), *La democracia exigente*, España: Alianza Editorial.
- Pressman Jeffrey y Aaron Wildavsky (1998), *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Peters, Guy (2005), "Gobernanza y burocracia pública ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?" En *Foro Internacional*, Vol. 45, No. 4, pp. 585-598, El Colegio de México.
- Peters Guy y Jon Pierre (2005), "¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?" en *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coordinador: Agustí Cerrillo, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rhodes, R.A.W. (2005), "La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno" en *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coordinador: Agustí Cerrillo, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rittel Horst y Melvin Webber (1973), Dilemmas in a general theory in planning, *Policy Sciences*, Vol. 4, No. 2, pp. 155-169.
- Sabatier, Paul A. (1986), "Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis," *Journal of Public Policy*, Vol. 6, No. 1, pp. 21-48.
- Sartori, Giovanni (2000), *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*, España: Alianza Editorial.
- Shepsle, Kenneth A. (2003), "Acuerdos políticos en los marcos institucionales", En: Robert E. Goddin. *Teoría del diseño institucional*. España: Gedisa Editorial.
- Sorensen Eva y Jacob Torfing (2005), "Network governance and post-liberal democracy", *Administrative theory and praxis*, Vol. 27, No. 2, pp. 197-237.

Transparencia Internacional (2008), *Informe global de la corrupción 2008: corrupción en el sector agua*, Cambridge University Press.

Tsebelis, George Tsebelis, La toma de decisiones en los sistemas políticos. Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y multipartidismo. En: *Lecturas sobre el Estado y las políticas*

*públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Zubriggen, Cristina (2004), "Redes, actores e instituciones." *Reforma y Democracia*. No. 30. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo ◇