

**LASA 98
XXI INTERNACIONAL CONGRESS
CHICAGO, ILLINOIS, USA**

**La lucha por los servicios públicos como búsqueda de
identidad ciudadana: el caso del agua en México**

**Dra. Ana Helena Treviño Carrillo
Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA).**

CIT: Cities, Citizenship, & Quality of Life

CIT15: Citizens and State in Urban Public Service Delivery in Mexico.

APrepared for delivery al the 1998 meeting of the Latin American Studies Association, The Palmer House Hilton Hotel, Chicago, Illinois, September 24-26,1998"

LASA 98
XXI INTERNACIONAL CONGRESS

Chicago, Illinois, september 1998

**La lucha por los servicios públicos como búsqueda de
identidad ciudadana: el caso del agua en México ¹**

Dra. Ana Helena Treviño ²

Presentación

Hasta hace poco, los estudios sobre el aprovisionamiento del agua se habían limitado a una mera descripción de situaciones, datos sobre construcción de obras, estudios técnicos, económicos y financieros. A pesar de su vasta información, dejaron de lado la gran brecha que existe entre la planeación del recurso ejercida de manera centralista y general y el consumo directo que se hace a nivel local y que no forma parte de la historia oficial sobre el agua. Asimismo, Algnoran el papel que han jugado los consumidores y las relaciones existentes entre los grupos y la política gubernamental. Rescribir la historia de los servicios urbanos del agua nos debe mostrar un proceso mas dinámico, con servicios no sólo provistos por iniciativa de las agencias gubernamentales, sino como respuesta a una lucha de clases sobre las condiciones de vida que han sido golpeadas a nivel local (Bennett,1987:12).

De esta forma, Los servicios de agua y drenaje, en su conceptualización como recurso escaso e indispensable para el desarrollo, es una área que presenta un presencia importante en la investigación social en el país (Castro,1998:62), ya que de hecho existe una situación problemática de los servicios públicos a nivel local, resultado de las condiciones del rápido crecimiento urbano y la actuación de los gobiernos locales para hacer frente a las demandas del servicio. Lo central aquí son las condiciones socioeconómicas, políticas y operativas que definen la gestión local y la participación social en el acceso de los servicios.

El presente ensayo trata así de contemplar nuevos ejes de discusión, tomando en cuenta la relación que existe entre el Estado y la sociedad civil, razón por la cual, es importante conocer las formas de implementación de las políticas de gestión integral del recurso hídrico, mediante las acciones sociales de los distintos usuarios, así como la interrelación entre las organizaciones sociales y las instituciones encargadas del manejo del agua.

¹ Este trabajo forma parte de una investigación desarrollada de manera conjunta con otros dos investigadores del IMTA denominada Organización social y gestión integral de la cuenca del río Laja. En este caso, se retoman sólo aspectos referidos al área urbana de la cuenca, en especial, las ciudades de Querétaro y Celaya.

² Jefe de Proyecto perteneciente a la Subcoordinación de Participación Social del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA).

Este estudio tiene su base conceptual en *la acción colectiva*, no sólo para conocer las formas sobre las cuales los usuarios del agua se relacionan, negocian e interactúan entre sí y con las instituciones que tienen el poder de gestión del recurso, sino también para entender cómo el accionar de estos actores sociales provoca una ruptura con la lógica operacional de los aparatos institucionales, cuestionando las bases de su poder, ya que esto obliga a que dichos aparatos revelen la lógica y debilidad de sus *razones* (Melucci,1985). En este sentido, el *hacer visible el poder social* es un logro político central que se convierte en condición para negociar y hacer de las decisiones sociales un ámbito más transparente de acción, al analizar los mecanismos de interacción que se establecen entre los actores sociales que conforman el espacio urbano.

Se propone así una nueva orientación para analizar las formas de representación y de participación de los sectores urbanos, frente a las estructuras de poder y de toma de decisiones de las diversas instituciones que participan en la gestión del recurso. El reconocimiento de estas formas, es un elemento central de nuestro análisis y parte de la búsqueda de una participación activa de los sectores en interacción con autoridades e instituciones a fin de que los objetivos y metas propuestos -planteados bajo la forma de programas y proyectos-, valoricen el uso, manejo, distribución, saneamiento y conservación del recurso.

1. Los espacios de análisis

Podemos señalar que en la actualidad, el planteamiento de la reforma al papel del Estado establece el reordenamiento de las formas político-institucionales en el que la descentralización ocupa un lugar preponderante. Visto como un proceso de carácter global, ésta supone el reconocimiento de la existencia de un sujeto (grupo, colectividad, organización) capaz de asumir la gestión de los intereses colectivos. Asimismo, este planteamiento admite que a ese sujeto se le transfiera un conjunto de competencias y recursos de los cuales carece, y el que pueda gestionar con cierta autonomía en el marco legal. Esto lleva a que se reivindiquen *unidades distintas* a las que existen en las formas administrativas estatales, o bien, a la creación de nuevas unidades de gestión (Borja,1984).

De esta forma, el proceso descentralizador conlleva formas participativas en las que las diversas fuerzas sociales reclaman una mayor intervención en la toma de decisiones, en la gestión de los servicios y en el uso de los equipamientos colectivos (Borja,1984). Así, participación y gestión aparecen articulados dentro de dos dimensiones claves: la social y la institucional. La primera, se expresa a través de la organización de la población en general y de sus prácticas de gestión para la obtención y consumo del recurso hidráulico. La segunda, de tipo institucional, establece las formas de creación y administración del recurso hídrico a través de estrategias y métodos para implementar políticas y programas de gestión estatal que contienen prácticas institucionales, administrativas y técnicas de carácter público.

En nuestro espacio de análisis, la gestión y la participación en torno al recurso se entremezclan; por un lado, la administración de los bienes públicos forma parte sustancial del desarrollo de la política estatal y, por el otro, las demandas y proclamas de los grupos poblacionales y organizacionales, constituyen parte del reclamo de una sociedad en busca de una respuesta a la satisfacción de sus necesidades y a la distribución de los beneficios sociales.

Frente a ello, gran parte de la estrategia política se ha mantenido bajo un enfoque que parte de las decisiones centrales hacia los diversos sectores sociales. Este enfoque denominado de *arriba hacia abajo* busca la certeza y la igualdad en la toma de decisiones, sin embargo, pocos han sido los casos en los que la dirección sea la inversa, esto es, A.. la fuerza del enfoque de abajo hacia arriba es la capacidad de ajustar las políticas a las realidades locales o a los cambios registrados al paso del tiempo. Esto puede producir equidad (al relacionar directamente las políticas con las necesidades), en vez de la absoluta igualdad que parece ser la meta del enfoque *de arriba hacia abajo* (Peters,1995:270), y que ha resultado en formas inequitativas de acceso al recurso.

La búsqueda desde otro enfoque *-de abajo hacia arriba-* es primordial, ya que incorpora el rol del usuario en los problemas del agua y lo vuelve el papel central del análisis. Al considerar el tema de la demanda del recurso no sólo bajo una perspectiva de consumo/habitante, hace de ésta el enlace para comprender como los problemas y soluciones en torno al agua son parte fundamental de la dinámica social (Bennett,1987). Este enfoque, puede asimismo, presentar demandas importantes respecto a la democracia, ya que toma en cuenta una mayor variedad de opiniones en su elaboración de políticas, en comparación al otro enfoque que pone su énfasis en las instituciones representativas (Peters,1995).

De este modo, en las estrategias gubernamentales se busca la participación de la comunidad para la dotación del recurso a través del pago de las cuotas de agua, sin importar cómo se organizaron para la obtenerla, o su participación en la planeación, construcción o mantenimiento de la infraestructura. Es decir, los enfoques predominantes de arriba hacia abajo, establecen manejos generales del recurso frente a un consumo local que es diverso y heterogéneo. Por ello, la solicitada participación comunitaria en proyectos de desarrollo organizados *Desde arriba*, actúa como mecanismo de control. Una manera de controlar a la población es controlar su participación en comunidades organizadas. Más que dejar que las condiciones empeoren al punto de que la comunidad tome el asunto en sus manos, los gobiernos prefieren, ellos mismos, patrocinar los procesos de organización. (Bennett,1987:8). Esto permite una forma de cooptación natural de los líderes comunitarios y posibilita mantener una distancia frente a proyectos alternativos que contengan amenazas potenciales o que representen intereses diferentes a los institucionales.

Desde lo social, la participación toma otro camino al reconocer que es la capacidad de asumir la diversidad y el conflicto de la pluralidad de intereses legítimos y contrapuestos; es también, el proceso colectivo y total en el que las diversas categorías sociales intervienen en todos los ámbitos de la vida social y es, finalmente, tener en sus manos la toma de decisiones (Montalvo,1981).

La participación es así, un proceso complejo y pluridimensional, en el que las acciones que implementan los usuarios y gestores del agua frente al impacto de la participación de los mismos en el proceso de toma de decisiones, con respecto al uso y distribución del recurso, contienen formas estratégicas de contención o mantenimiento de las estructuras y de transformación, lo que implica un cambio en las propias estructuras Guerra García (1980).

Frente a ellas, sin embargo, se generan una serie de estrategias mediadoras que tratan de romper con los procesos de exclusión de la toma de decisiones a través de la negociación entre actores e instituciones, y cuyos objetivos se conforman tomando en cuenta los diversos intereses que existen en torno a un mismo recurso.

Desde esta perspectiva, nuestro estudio parte del hecho de que la participación de los usuarios es aquella que se da a través de los *grupos organizados* en torno al acceso o la demanda del agua. Esto implica que, en un sentido más amplio, la participación puede ser concebida como una *intervención* de los usuarios en los procesos de decisión (Guerra García,1980), ya que a través de las formas concretas de participación, ésta se transforma y se expresa en acciones específicas que al conjunto de relaciones sociales generadas durante la ejecución de las mismas. En este sentido, la *intervención* es la acción de participar involucrándose en la problemática planteada por los actores frente a sus medios y modos de vida.

De esta forma, la participación de los usuarios en los procesos decisorios dentro de las organizaciones, conduce a establecer los siguientes niveles en sus estrategias de acción:

- a) Un primer nivel, que es poco integrativo porque sólo aspira a la obtención del recurso, o sea, a tener mejores condiciones para su acceso, ya sea de uso doméstico o productivo, y por ende, se organiza para lograr este objetivo.
- b) Un segundo nivel, de integración intermedia, que nos habla de grupos con cierto tipo de organización en la que el agua es un recurso importante (pero no central) en el desarrollo de sus actividades. Estos grupos (como los provenientes de los sectores industrial o comercial), además de promover la participación, cuestionan los sistemas (institucionales, organizativos o políticos) establecidos, pero no realizan acciones que van más allá de dicho cuestionamiento; es decir, manifiestan su disconformidad con los que están alrededor, mas no ejercen ninguna acción transformadora al respecto.
- c) Un tercer nivel, que posee mayor perspectiva de integración a través de procesos organizados de autogestión y en los que el agua es un recurso central. Son los grupos sociales que luchan por su participación real y autónoma en la toma de decisiones y en el ejercicio de la política pública (los cuales pueden ser vistos como organizaciones ciudadanas o asociaciones agroproductivas que reclaman el derecho a una equidad en la distribución y en el costo del agua).

Las condiciones generales en que se desarrollan los niveles anteriores, llevan a la formación de diversas formas participativas, lo que les permite mantener la exigencia del reconocimiento de sus derechos y de sus necesidades frente a los mecanismos institucionales de gestión. **ALa** participación social cumple entonces con una doble función, la de criticar el particularismo que acecha a las instituciones públicas y a los partidos políticos, y la de expresar y defender intereses particulares legítimos, de grupos sociales o zonas territoriales" (Borja,1989:15).

Ahora bien, desde la *gestión*, los cambios político-administrativos en el gobierno federal, han permitido la implementación de políticas tendientes a defender los intereses de los sectores con poder económico y/o político, así como a ejercer formas de control sobre los grupos sociales que carecen de dichos poderes y que están peleando por ser incluidos. En este sentido, cuando las resoluciones son tomadas *desde arriba*, éstas benefician prioritariamente los intereses del gobierno o de los sectores dominantes. Asimismo, a través de sus mecanismos de control y de regulación, se omiten sistemáticamente determinados requerimientos de las bases, lo que conduce a una falta de participación de estos grupos en *la toma de decisiones*

De esta forma, Coulomb indica que la gestión se "... remite a un conjunto de prácticas políticas y sociales, a través de las cuales *se gestionan, al mismo tiempo*, las demandas de la población y las respuestas técnicas y administrativas a estas demandas. De hecho, la constitución de la demanda al articular la esfera de necesidades sociales con el ámbito público, constituye el lugar estratégico de la gestión " (Coulomb,1993:17/18).

Desde esta perspectiva, al analizar las formas de participación y de representación de los usuarios, se debe de tomar en cuenta que la gestión de los recursos hídricos presentes en un territorio, **A..** son parte de un proceso complejo destinado a controlar el ciclo de un recurso natural cuya presencia es errática e irregular en el tiempo y en la superficie terrestre. El agua es vulnerable al trato que se le dé, pudiendo contaminarse fácilmente y alterando, con ello, todos sus usos actuales, posteriores o potenciales (Dourojeanni,1994:112).

Las formas de gestión remiten así a una interrelación institucional-social cuyo ámbito espacial de acción se encuentra principalmente en lo local bajo un doble significado: las prácticas institucionales de carácter público, que hablan de la creación y administración de los servicios, y las prácticas de gestión de la población en torno al aprovisionamiento y consumo de estos servicios, cuyos componentes principales residen en su capacidad de administrar los recursos (ya sea por medio de las empresas de agua que se establece con fines lucrativos o las asociaciones civiles que mantienen fines sociales) y en el manejo del poder social que dichos bienes representan.

De este modo, el *manejo de poder* incluye los intereses de diversos grupos o sectores que compiten por los bienes o servicios. Este es un espacio político que sirve para la mediación en la gestión de las demandas entre los mismos sectores de usuarios, como entre organizaciones de usuarios y las autoridades responsables o relacionadas con la gestión del recurso.

Toda gestión incluye así formas de participación a diversos niveles y dimensiones: local o central, social o institucional. Asimismo, los que ejercen la acción de regular, planificar y administrar las instituciones -desde adentro y desde afuera- se constituyen en el poder central, estatal y local. Más aún, no hay participación real sin organización colectiva, por lo que las organizaciones de usuarios constantemente demandan su reconocimiento a fin de establecer formas de negociación con empresas y autoridades bajo esquemas interinstitucionales que les permita desarrollar los proyectos de abastecimiento, conservación y cuidado del recurso (Santana,1990).

Por ello, es relevante señalar que frente a los procesos de gestión del agua, los esquemas gubernamentales se dirigen a crear proyectos separados de participación, incorporando elementos *democráticos* en la planeación que son, en sí mismos, mecanismos de control. Esto lleva a idealizar las estrategias de participación de las comunidades y caer en las formas discursivas y no reales de la democracia. Asimismo, el desarrollo de proyectos permite a los planificadores eludir los temas generales que se encuentran atrás de los problemas de abastecimiento del recurso (Bennett,1987).

Ahora bien, frente a las diversas formas de participación dentro del proceso de descentralización estatal, la relación que existe entre gestión pública y demandas sociales para satisfacer las necesidades, nos obliga a rescatar la noción de *poder social*, dado que dicha noción es entendida como la forma de reducir la contradicción que existe entre los escasos recursos públicos y las crecientes demandas sociales en torno a los bienes y servicios. En este sentido, el concepto de *poder social* nos remite a las acciones que ejercen los diversos grupos sociales para obtener los medios necesarios para la reproducción de sus formas de vida (Fadda,1983 y 1990).

En la medida en que se cuenta con este poder social -cuya base se encuentra en las diversas redes sociales- se tiene posibilidad de acceder organizadamente al espacio de toma de decisiones. Esto es, los grupos que tienen *poder social* pueden convertirse en *actores sociales* que participan en las negociaciones y toma de decisiones relacionadas con el desarrollo económico y social que les afectan. De igual manera, el acceso a la información y el establecimiento de canales y procedimientos institucionales transparentes, podrán ser los medios a través de los cuales las organizaciones sociales se transformen en parte activa de las concertaciones en torno al manejo del recurso hidráulico.

Con ello, la gestión de los espacios analizados implica rescatar tanto las acciones de instituciones y de autoridades, como las de ciudadanos y organizaciones. En estas últimas, la construcción de formas ciudadanas contempla a actores o sujetos con prácticas a escala local y global en las que: *Estos sujetos no son tanto personas físicas o estratos sociales, cuanto prácticas de los grupos y personas, es decir, movimientos sociales, mediaciones emancipatorias, conjuntos de acción alternativo* (Villasante, 1998:32).

2. Actores e identidades

Partiendo de que existen diversos intereses, a veces complementarios y a veces contrapuestos, surgidos de grupos o comunidades en torno al recurso, y de que las instituciones se enfrentan al problema de su regulación en un campo diverso y heterogéneo, fue necesario tomar como punto de partida la perspectiva que busca el rescate de lo social y de la sociedad, visto, no como una unidad, sino como una mezcla cambiante de conflictos -latentes o abiertos- de dominación, violencia y desorden.

Esto nos lleva a comprender a la sociedad desde su propia producción, esto es, desde los actores y los conflictos que los oponen. Así, los actores se definirán por las prácticas ejercidas en las relaciones de poder, al tener como objetivo *el control de los patrones culturales a través de los cuales la colectividad modela las relaciones con su entorno*³. De esta forma, los valores culturales serán el entorno de los conflictos sociales y su resultado puede llevar a la institucionalización parcial de las normas, o sea, a la organización social (Touraine, 1979). Es decir, en la medida en que las acciones colectivas establecen una estructura, determinan jerarquías, definen reglas y delimitan espacios de acción, se van conformando como una organización.

Las formas en que estos actores se enfrentan, negocian, se organizan y disputan un recurso, como el agua, nos lleva a plantear que detrás de éste, se encuentra una valoración cultural (en el sentido más amplio) sobre la apropiación y el significado que le dan a este bien. El agua, contrariamente a lo que muchos estudios señalan, no es un recurso natural que pueda ser expresado en términos exclusivamente monetarios y al cual se le ha tratado bajo parámetros de beneficio económico y productivo. Este recurso cumple funciones y da satisfactores a una serie de necesidades humanas y no humanas, de tal forma que debe de ser entendida como un patrimonio o *activo social* (Aguilera, 1991). Esto significa que el agua, como un bien social, no puede estar delimitado solamente por los intereses particulares que sobre él se ejercen, sino que su apropiación debe de ser la búsqueda del beneficio general para las colectividades.

³ Desde la perspectiva de la acción colectiva, los actores sociales buscan apropiarse del entorno social en el que se encuentran como una forma de poder transformarlo de acuerdo con sus necesidades, fines, valores o expectativas en la búsqueda de una mejor manera de reproducir sus formas y medios de vida. El entorno cultural al que se hace mención es, pues, el medio social, político, económico, étnico y religioso en el que se desarrollan las relaciones sociales y en donde los actores realizan sus diversas prácticas de interacción y de confrontación.

Este patrimonio o *activo social* se encuentra circunscrito a un medio físico y social cuya principal característica es ser de propiedad colectiva, por ende, pretende que en su cuidado se preserven formas locales, descentralizadas, autosuficientes y, al mismo tiempo, se planifique, conserve y mantenga dentro del ecosistema, región o territorio donde se encuentre. De hecho, para los usuarios y, en especial, los agricultores, el agua es un bien cuyo significado es el valor social y comunal que contiene.

Desde esta perspectiva, la valoración sobre este recurso y las acciones que se dan en su alrededor no se ejercen fuera de los comportamientos conflictuales, tales como la búsqueda de intereses colectivos, la reconstrucción de la identidad social, cultural o política, la pugna por cambiar las reglas del juego institucional, la defensa de status y privilegio, el control social de los patrones culturales centrales y la creación de un nuevo orden. Dichas acciones, de hecho, corresponden a tres diferentes niveles de la vida social: procesos organizacionales, instituciones políticas y orientaciones culturales (Touraine,1985). Estas últimas son el conjunto de valores, fines y objetivos que una sociedad tiene, y sobre la cual orientan el desarrollo de sus actividades sociales.

En esa serie de acciones se instauran las necesidades y demandas de quienes utilizan este bien para diversos fines, así como de los que llevan a cabo su gestión y regulación dentro de un espacio en el que se agudiza la problemática del recurso debido a su situación de escasez, tanto en su cantidad como en su calidad. ⁴Lo que ocurre es que el agua pierde su carácter de *recurso ...* o de activo social, puesto que ya no puede realizar las mismas funciones que antes ni en términos cuantitativos ni cualitativos@ (Aguilera, 1991:368). Asimismo, su sentido de activo social permite reconocer que su pérdida de funciones no puede ser evaluada únicamente en términos económicos (como la disposición a pagar o dejar de hacerlo), sino como parte de un ecosistema, donde sus funciones sociales y ambientales conducen a los actores a revalorar su significado bajo formas socio-culturales en las que objetivos, medios y fines (dentro de un ámbito social determinado) se encuentran en procesos diversos de tensión, ya que los actores los negocian y renegocian a lo largo del tiempo y de diferentes manera⁴.

El valor social del agua reaparece con sentido propio para los actores en la medida en que la necesidad frente al recurso adquiere un significado de carencia social, como un derecho que la propia sociedad establece para que sea ejercido y del cual, numerosos sectores, se sienten excluidos. Frente a ello sus acciones grupales, a veces sin formalización, como son las redes, o bien, de forma institucionalizada, como las organizaciones, conducen a restablecer, demandar, negociar o enfrentar sus intereses a los procesos de gestión y manejo de las autoridades encargadas de administrar el recurso.

Es en este panorama donde el tema de la identidad del actor cobra sentido. Los actores colectivos, señala Melucci (1991), se vuelven reflexivos frente a los procesos sociales que forman la identidad. A su vez, esta reflexividad al ampliarse, se aplica a las normas sociales existentes y mantenidas por las estructuras de dominación. En otras palabras, los actores colectivos ven que la creación de identidad involucra una disputa social alrededor de la

⁴ Existen continuamente tensiones dentro de cada uno de ellos: los objetivos no se adecuan a los medios, los fines no están claramente definidos, los medios no fueron los adecuados, así como, puede existir desequilibrio con el ámbito social, económico, político, cultural y otros (Melucci,1991:359).

reinterpretación de las normas, de la creación de nuevos significados y un desafío para la construcción social de las fronteras entre lo público, lo privado y los dominios políticos de la acción.

El agua como un bien social e inalienable, dotado de utilidad para la vida cotidiana, es considerado un recurso legítimo para toda la población. La relación de los usuarios con este bien lleva a que su significado colectivo le de un sentido de apropiación con el que los actores se identifiquen, orienten su acción, rompan los límites de su uso y busquen nuevas orientaciones traducidas en calidad de vida, manejo autogestivo, regulación eficiente y gestión participativa.

Por otro lado, los factores de tipo coyuntural, tales como las oportunidades políticas o las crisis del contexto social, contribuyen al surgimiento de fenómenos colectivos. Estos factores sólo operan como tales cuando los actores son capaces de percibirlos e integrarlos en el sistema de interacción, negociación y renegociación de las orientaciones colectivas que se encuentran relacionadas con los aspectos de su propia acción (Melucci,1991). Las situaciones conflictivas a las que se han enfrentado tanto instituciones como usuarios, son claro ejemplo de que se han privilegiado a ciertos sectores y dejado de lado a otros (lucha por la distribución del agua entre campo/ciudad), de que en la toma de decisiones con respecto al recurso, se priorizan funciones productivas por encima de las reproductivas (problemas con el uso industrial, agrícola y doméstico) o bien, de que se establecen límites a un recurso que no tiene fronteras política y administrativamente definidas (desequilibrio en las asignación por estado). En todos ellos, los actores vinculados al agua, dan muestras de sus acciones potenciales que los agrupa bajo un sentido de pertenencia y los enfrenta a las decisiones institucionales que regulan y gestionan el recurso.

La constitución de estos actores, tiene como referencia una base conceptual enmarcada en la de *identidad grupal*. Esta nos señala una autopercepción del grupo en la que se genera el sentido de *actor colectivo*, esto es, la capacidad de reconocer los efectos de su acción y, al mismo tiempo, de ser productor de su propio sentido. Es decir, la constitución de la identidad grupal es el proceso en el cual se genera el cuestionamiento cultural y social de los *sentidos* provistos por la sociedad, así como la representación de su propia acción (Touraine,1985). La identidad, crea así un *sentido* de pertenencia colectiva: el *nosotros* que tiene un significado sustancial y permite la permanencia de la diversidad de los actores⁵.

Al ser la identidad "la capacidad del actor de reconocer los efectos de su acción", debemos señalar que los elementos que la componen,⁶ tienen como base la disputa por el recurso o el bien bajo nuevas orientaciones culturales en las que las comunidades demandan y se movilizan no sólo por intereses inmediatos, sino que también proponen alternativas a las que muchas

⁵ Bajo esta concepción, lo comunitario y la percepción igualitaria toman forma, los individuos comienzan a percibirse y a ver a *los otros* como actores de un proceso que ellos mismos han desencadenado. Los actores se convierten en los detentadores de sus procesos de acción, y su objetivo de autogestión muestra su voluntad de ser no sólo un elemento para la acción política o ideológica, sino los productores de su propio *sentido* (Touraine,1982a).

⁶ Estos son: el *reconocimiento* que es la capacidad autoreflexiva del actor para reconocer los efectos de su acción, la *pertenencia* atribuida a los efectos que tiene la acción sobre el actor, y, la *temporalidad* que permite al actor hablar de un *nosotros* son los atributos básicos de la identidad colectiva y bajo los cuales se conforma el actor social.(Ibid).

veces le agregan recursos y trabajo. La lucha de los actores en términos del reconocimiento de su identidad y con ello de su acción, plantea reivindicaciones de orden democrático en un contexto más global, lo que lleva no solamente a cuestionar la infraestructura de los servicios sino los criterios de las políticas públicas con las que se aplican los programas de empresas y autoridades (Santana,1990).

Otro gran elemento que permite definir a la identidad colectiva son las *expectativas* socialmente construidas y que permiten a los actores relacionarse con el mundo externo.⁷ La expectativa se transforma así en la parte interactuante del actor como usuario organizado que busca el reconocimiento de su capacidad jurídica, económica, material y política para llevar a cabo el desarrollo de sus proyectos frente a las soluciones o a las perspectivas planteadas por las propias autoridades. Su forma colectiva se constituye bajo una definición interactiva y compartida que se produce debido a que existen numerosos individuos interesados en la orientación de sus acciones y en el campo de oportunidades o restricciones en las que se dan estas acciones.

En consecuencia, el proceso de construir, mantener y transformar una identidad colectiva es la base sobre la cual los actores conforman sus expectativas y calculan los costos/beneficios de su acción. De hecho, la acción colectiva no pugna exclusivamente por el intercambio de bienes en el mercado político, ni por el mejoramiento de las condiciones de participación en el sistema, sino que enfrenta la lógica del gobierno con respecto a la producción y apropiación de recursos (Melucci, 1985).

Esta distinción lleva a considerar que existen bienes sociales cuya riqueza no puede ser medida en dinero y cuya provisión es indispensable para la vida, tal es el caso del agua. Este bien tiene un sentido comunal o colectivo por encima del conjunto de mercancías intercambiables en el mercado, por ello, su consideración como base esencial para el desarrollo de las actividades humanas no puede ser vista simplemente como una relación de costo/beneficio. De esta forma, debemos considerar al agua como parte de los bienes socialmente necesarios que se generan dentro de un contexto físico y social que supera el intercambio monetario (Aguilera,1991).

Por otro lado, los problemas relacionados con el agua, enfrentan a los usuarios con las instituciones, ya que por un lado existe una falta de capacidad financiera de éstas últimas para reparar, construir o conservar la infraestructura y los servicios. Por el otro, la desigualdad en la distribución o el acceso al recurso -en los que intervienen también intereses políticos y partidarios, intermediarios y mediaciones-, prolongan la posibilidad de solución y de respuesta a las demandas. Frente a ello, muchas veces las organizaciones o grupos toman las iniciativas y llevan a cabo los procesos, incurriendo en acciones *ilegales* que alteran las políticas y los programas de conservación o de distribución del recurso, rompiendo con ello los *límites* impuestos por las instituciones para gestionar, desde una perspectiva general, un recurso que

⁷ De hecho, cualquier teoría de la acción colectiva que incorpora el concepto de expectativa presupone una teoría de identidad. "Yo sostengo que, solamente si los actores individuales reconocen su coherencia y su continuidad como actores, pueden escribir su propio guión sobre la realidad social y comparar expectativas y resultados. ... Las expectativas están construidas y comparadas con la realidad solamente por actores que son capaces de definirse a ellos mismos y a su campo de acción. Al resultado de este proceso de construcción de un sistema de acción yo le llamo identidad colectiva" (Melucci, 1989:32-34).

es apropiado localmente y de manera diversa⁸.

En estas situaciones, los actores sociales *producen* la acción colectiva, porque son capaces de definirse a sí mismos y de definir su campo de acción en el que se relacionan con otros actores, deciden sobre la disponibilidad de los recursos, oportunidades y límites. Debemos recordar, sin embargo, que la definición que los actores construyen acerca de sus acciones no es lineal, ya que es producto de interacciones y negociaciones que -muchas veces- se presentan bajo orientaciones opuestas.⁹

De esta manera, la identidad que se da en torno al recurso, forma así un sentido de pertenencia a una colectividad y a la aceptación práctica de sus valores societarios que A.. conlleva una aceptación racional de los valores grupales, resultante del análisis de las relaciones entre medios y fines, y reproducida mediante una práctica social en la cual esas relaciones puedan constatarse e, incluso, evaluarse (De la Peña, 1994:154).

Finalmente, las nuevas formas de la acción colectiva nos lleva a plantear la incursión de los usuarios dentro de *áreas de movimientos* como formas de redes compuestas por una variedad de grupos dispersos, fragmentados y sumergidos en la vida diaria, que requieren de inversiones individuales en el ensayo y en la práctica de nuevos modelos culturales, de donde habrán de surgir novedosas formas de relacionarse, de percibir las alternativas y darle otros sentidos a sus acciones. Se crean así nuevos códigos culturales que permiten a los individuos ponerlos en práctica y es en esta situación cuando los grupos pequeños emergen para confrontar visiblemente a las autoridades políticas, con temas específicos que muestran al resto de la sociedad, la existencia de un problema sistémico y la posibilidad de significados alternativos (Melucci, 1989).

En todas las colectividades, las acciones de los movimientos y actores sociales se han ido transformando a través de la valorización de sus organizaciones de base, hacia el reconocimiento cada vez mayor de la importancia que residen en sus articulaciones, intercambios y formación de redes temáticas y organizacionales. Ello implica pensar en la red como aquello que integra la diversidad, es decir, @.. buscar formas de articulación entre lo local y lo global, entre lo particular y lo universal, entre uno y lo diverso, en las interconexiones de las identidades de los actores con el pluralismo.@ Estas formas permiten darle significado a las

⁸ Debemos reconocer que la *acción colectiva*, en el sentido estricto, se define por la presencia de una solidaridad, es decir, surge del sistema de relaciones sociales que liga e identifica a los actores ante la presencia de un conflicto. Consecuentemente, es el conjunto de conductas conflictuales al interior de un sistema social, lo que implica que existe una lucha entre dos actores colectivos definidos por una solidaridad específica, en el cual -éstos- se enfrentan por la apropiación y el destino de los valores o recursos sociales. Asimismo, esta concepción de *acción colectiva* aborda aquellas conductas que infringen las normas, institucionalizadas por los *roles*, que desbordan las reglas del sistema político o que atacan las estructuras de las relaciones de clase de una determinada sociedad (Melucci, 1986).

⁹ En este sentido: "Los individuos crean un nosotros: colectivo (más o menos estable e integrado de acuerdo con el tipo de acción), compartiendo y laboriosamente ajustando por lo menos tres clases de orientaciones: aquellas relacionadas con los fines de la acción (por ejemplo, el sentido que tiene la acción para el actor); aquellas relacionadas con los medios (por ejemplo, las posibilidades y límites de la acción), y finalmente, aquellas referidas a las relaciones con el ambiente (por ejemplo, el campo en el que tiene lugar la acción)" (Melucci, 1991:358).

formas colectivas dentro de un mundo que es cada vez más interdependiente e intercomunicativo (Sherer-Warren,1993:9).

Va a ser a través de estos grupos y redes donde se pueden identificar las organizaciones sociales que intervienen en el uso y distribución del agua y, al mismo tiempo, evaluar la relación que existe entre la participación social y las formas institucionales de gestión del recurso ya que actualmente, las diversas fuerzas sociales están conformadas por una red de pequeños grupos sumergidos en la vida cotidiana que demandan una relación personal para el ejercicio y la práctica de sus nuevas formas culturales. Dicha red se encuentra formada por grupos e individuos que comparten una cultura conflictual y una identidad colectiva. Cabe señalar que en esta situación no se incluyen sólo las organizaciones *formales*, sino también las redes *informales* de relaciones, que enlazan a individuos y grupos como participantes y como *usuarios* de los servicios y bienes culturales producidos en un sistema de intercambio. Esto significa, no un fenómeno temporal, sino un cambio morfológico en la misma estructura de la acción colectiva (Melucci,1985).

3. El marco político de la acción colectiva

La división político-administrativa del país marca los límites al interior de los cuales se reproducen las relaciones de poder en todos los ámbitos de una sociedad concreta, distribuida en una configuración territorial particular. Así, con el paso del tiempo, los procesos de reproducción y ruptura en la interacción entre gobernantes y gobernados tienen como estrictos límites espaciales a los propios estados.

Los poderes locales han impreso en sus territorios, en sus relaciones y estructuras socio-políticas, una historia específica que las distingue. El alcance territorial de los poderes locales es, sin duda, el de la regionalización político-administrativa hegemónica en el país: la división en entidades federativas. Dicho de otro modo, las fronteras estatales delimitan el ámbito en el que un poder regional reproduce sus relaciones con una sociedad. Así pues, la sociedad de un estado tiene mínima o nula interacción con el gobierno del estado aledaño. Puede haber relaciones horizontales entre ambos gobiernos estatales, pero nunca será lo mismo frente al abanico de combinaciones posibles que se pueden hallar en las relaciones entre municipios de un mismo estado.

De este modo, la regionalización político administrativa sirve para entender las formas de gestión hidráulica ya que marca las profundas diferencias que existen entre los modos de organización político-sociales de las entidades. Los poderes organizan sus territorios de diferentes maneras, aunque compartan ciertas regularidades espaciales originadas por procesos económicos, industriales, agrícolas, y se encuentren dentro de una misma cuenca hidrológica, o bien, se distribuyan bajo una articulación económica demográfica que atraviesa a las entidades federativas. Las fronteras de los estados son decisivas en cuanto a formas de organización social y política. Con ello queremos decir que las relaciones entre el gobierno local y su sociedad son diferentes de un estado a otro porque la reproducción histórica de las mismas se da en función de sus poderes delimitados y expresados por la división político administrativa que las constituye.

En consecuencia, existe una diferencia decisiva que se expresa en la regionalización político administrativa a través de sus actores políticos, los cuales, le imprimen una división específica al ejercicio del poder y de su territorialidad. Así, los estados de Guanajuato y Querétaro, -tomados como ejemplo para este ensayo-, son dos espacios político-administrativos muy diferentes: uno

es complejo y multiforme, el otro es en comparación menos diverso. Los principales actores económicos y políticos de Querétaro se concentran en su ciudad capital, mientras que los de Guanajuato, aunque se asientan mayoritariamente en León -que no es capital del estado- se encuentran repartidos en varias ciudades. Esta distribución espacial da lugar a intereses locales diferenciados y hace de Guanajuato un estado más complejo desde el punto de vista territorial.

Querétaro se ha caracterizado por la ausencia de movimientos político-sociales importantes. La predominancia casi hegemónica del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y de sus organizaciones afiliadas en todos los aspectos de la vida social y política de Querétaro, ha sido una de las características más relevantes en los últimos años, sin que se vislumbre algún cambio drástico de esta situación en el futuro inmediato (Daville,1994:10). No existían en Querétaro elecciones realmente competitivas ya que en los procesos electorales de los últimos diez años, el PRI obtenía el triunfo con más del 70% (Ibid:16/18). Va ser hasta 1997 que el Partido Acción Nacional (PAN) resulte vencedor en las elecciones para gobernador y en algunas presidencias municipales, posiblemente como efecto de los triunfos de este partido en el vecino estado de Guanajuato y en otras entidades del norte del país. Habremos de señalar que en este caso específico, el más sorprendido fue el propio partido en el poder pues consideraba como un hecho su victoria por los largos años de tradición política priísta.

A pesar de ello, las reglas del juego político en Querétaro se encuentran establecidas por una estructura burocrática y jerárquica perfectamente delineada y respetada por los actores sociales y políticos en el que la oposición en la ciudad, tiene un papel marginal vinculado a partidos antagonistas (como el PT y PRD) y al trabajo comunitario de organizaciones populares (CDPy el FIOS) y de la iglesia (CEBs).¹⁰

Por su parte, la efervescencia política y social del estado de Guanajuato contrasta fuertemente con la estabilidad queretana. En Guanajuato, todos los indicadores nos hablan de una sociedad muy polarizada, cuya diversidad económica, basada en actividades industriales, agrícolas, de minería y turísticas, define un conjunto muy amplio de actores sociales: grandes, medianos y pequeños empresarios; obreros altamente calificados y subempleados; poderosos capitalistas agrícolas, pequeños propietarios, jornaleros, asalariados rurales y ejidatarios, entre otros (Valencia,1994:63).

Los empresarios guanajuatenses se encuentran organizados en las cámaras patronales y tienen fuertes alianzas tanto con el PRI como con el PAN, además de sus vínculos con los gobiernos locales. Sin embargo, a raíz del proceso electoral de los últimos años, es en los municipios con alto desarrollo industrial donde la oposición panista obtuvo varios triunfos, A.. como en León, Celaya, Abasolo, Moroleón, Pueblo Nuevo, San Francisco del Rincón y San Luis de la Paz. Allí el sector empresarial ha sido aliado fundamental del partido blanquiazul. (Martínez Assad,1997:361)

A diferencia de su estado vecino, Guanajuato, desde la década pasada ha sido escenario de elecciones competitivas. En 1988, el voto de la ciudadanía de León llevó al PAN a ganar el Ayuntamiento. Asimismo, mediante una negociación política de alto nivel que ha sido bautizada

¹⁰ Partido del Trabajo (PT), Partido de la Revolución Democrática (PRD); Comité de Defensa Popular (CDP), Frente Independiente de Organizaciones Sociales (FIOS), Comunidades Eclesiales de Base (CEBs).

como *Aconcertación*,¹¹ fue designado gobernador interino el panista Carlos Medina Plascencia. Meses después, en las elecciones municipales de diciembre de 1991, se refrendó el ascenso del PAN al ganar once municipios, entre ellos varios ubicados en el corredor demográfico-urbano-productivo, como Celaya.

En 1993 había un bipartidismo entre PRI y PAN con respecto a las ayuntamientos, los votos que uno perdía, se canalizaban hacia el otro. Esta variante cambió con la campaña de Vicente Fox como candidato a gobernador, años después. Vicente Fox Quezada, candidato del PAN por segunda ocasión a la gubernatura del estado y uno de los principales actores políticos del proceso electoral de 1991, se presentó a los comicios extraordinarios de 1995, como el candidato natural del panismo (González Suárez, 1996:57). Este hecho es fundamental en la historia política de Guanajuato, porque si bien la alternancia en el mando estatal no modifica las estructuras de poder formadas a lo largo de décadas, sí intercambia el papel de los principales actores políticos, lo que implica consecuencias decisivas para el sistema político mexicano. El fenómeno Fox logró desbordar los límites del panismo municipal en Guanajuato, forjando un liderazgo regional, a través de sus métodos pragmáticos que rindieron frutos en las urnas ... (tomando) posesión como gobernador constitucional del Estado de Guanajuato, el 26 de junio de 1995" (Ibid:58).

Los sucesos electorales de ambos estados, forman parte ya de un nuevo ciclo político en el que el triunfo de la oposición (habrá que anotar también las conquistas electorales del PRD en el DF y Zacatecas) a nivel de las gubernaturas, serán, A.. pieza clave del cambio sexenal en el año 2000 por las intenciones del PAN, que conoce ya su potencial político (Martínez Assad, 1997:367).

4. El caso de la ciudad de Querétaro: participación y organización

En las últimas décadas, los científicos sociales han realizado una serie de trabajos sobre grupos populares cuyo proceso permite describir la historia. Existe un creciente conocimiento de la red de los grupos populares formadas de manera horizontal y vertical, con otros grupos, con sindicatos, en el lugar de trabajo, con partidos políticos y con el gobierno. Los trabajadores se encuentran fragmentados por las condiciones de trabajo, su separación como parte de los sectores industrial, rural o de servicios y por la presión creciente del subempleo o desempleo. Las familias viven en espacios donde la diferencia de los servicios públicos cambia grandemente de un barrio a otro, impidiendo acciones de solidaridad y apoyo. En este sentido, los análisis de los movimientos populares deben buscar los enlaces que existen con otros sectores y ser sensibles a los mecanismos de división creados por las actuales estructuras económicas y sociales (Bennett, 1987).

¹¹ El PAN obtuvo la gubernatura... después de mucho rejuogo, donde se exhibieron un PRI dividido en el estado y un PAN dispuesto a la negociación política, Carlos Medina Plascencia, entonces presidente municipal de León, fue nombrado gobernador interino en medio de una tormenta política conjurada por la línea negociadora originada directamente en Los Pinos de la ciudad de México (Martínez Assad, 1997:362).

De esta forma, las organizaciones políticas y sociales en Querétaro han desarrollado una serie de actividades destinadas a proporcionar los servicios básicos a sus agremiados. Los servicios de agua, drenaje y energía eléctrica son las principales demandas. El Partido de la Revolución Institucional ha considerado como uno de sus puntos de acción la gestión de servicios básicos a aquellos afiliados de su partido que así lo soliciten. En este sentido vemos que no ha sido una demanda fundamental dentro de sus líneas de acción. El Partido Acción Nacional no tiene contemplado en sus rubros de actividades prioritarias la gestión de servicios a sus afiliados. El Partido de la Revolución Democrática se encuentra en las mismas condiciones que los anteriores al respecto. Los programas de trabajo de estos partidos no tocan pues, de manera sustancial, ni la intervención en cuestión sobre el agua ni un programa sobre la cultura del agua.

Han sido las organizaciones sociales y políticas independientes las que se han movilizado por cuestiones del agua de manera específica. Sin embargo, las cuestiones legales por invasiones de tierra y reivindicaciones sociales han sido las que han rebasado las demandas sobre el agua. La primera de ellas, surgida en 1976, es la Federación de Colonos del Estado de Querétaro (FC),¹² quien a pesar de su relación con el PRI, es enfática al señalar que su asociación no se disuelve dentro de este partido, puesto que tiene una estructura independiente, con estatutos propios, formada por todas las asociaciones civiles que la integran. Su base la conforma una red de colonias organizadas y con personalidad jurídica, constituidas como asociaciones civiles arraigadas en las colonias populares, medias y residenciales. Su vinculación con el PRI y con el gobierno del estado le da una eficacia considerable tanto para conseguir los servicios y obras demandadas por la ciudadanía, como para corporativizar a la misma. Su estrategia consiste en copar todos los espacios de representación y ganar espacios políticos desde los cuales influir en la toma de decisiones. De esta forma su objetivo es, por un lado, tener la representación legal ante el Estado, como asociación civil, y por el otro, tener una representación política en el partido oficial.

La FC, al gestionar integralmente para todas las colonias del estado tanto obras como servicios, tiene como interlocutor central al gobernador. La directiva de la FC se reúne periódicamente con el gobernador para presentarle informes sobre los avances de cada gestión y para plantearle las demandas de la ciudadanía. En estas reuniones se encuentran presentes los titulares de las dependencias públicas, entre las que se cuenta la Comisión Estatal de Aguas (CEA). De modo que el interlocutor es el gobernador, y a partir de la negociación con él es que se resuelven las gestiones con cada dependencia. La manera de proceder de la FC en la realización de las obras de ampliación de la infraestructura hidráulica es organizar a los vecinos a través de su presidente de colonos, quien conjuntamente con los representantes de gobierno, acuerdan las labores y forman un Comité con las personas donde se vaya a instalar el drenaje o el agua potable. Terminada la obra, desaparece el Comité, pero la asociación sigue porque es la representación legal de los colonos.

Simultáneamente a su papel gestor, la FC ha sido una vía de ascenso político bien estructurada y legitimada. Varios expresidentes de la FC han logrado, a partir de ella, ascender en su carrera política. Han llegado a la presidencia municipal de Querétaro, a la dirección de federaciones populares, a diputaciones locales o a regidurías. Es importante señalar que la corporativización impone una serie de compromisos que dan permanencia a las relaciones entre los líderes, el gobierno y la base vecinal. Esto posibilita a la FC superar las acciones estratégicas esporádicas o aisladas y tener un campo de acción muy amplio y de una mayor duración.

¹² Ver el trabajo de Arsenio González (1995)

La segunda es el Frente Independiente de Organizaciones Sociales (FIOS), considerada como la principal organización que contempla dentro de sus programas de acción la demanda sobre cuestiones del agua. A diferencia de otras organizaciones o instituciones oficiales, el FIOS, desde su origen en el año de 1989, ha establecido esta serie de demandas. El Partido del Trabajo (PT) ha sido el único partido político que emprendió acciones de protesta en los últimos años por cuestiones del agua. Las acciones se limitaron a una serie de declaraciones sobre las demandas y posteriormente en el bloqueo por unas horas de la Avenida 5 de Febrero, una de las principales arterias de comunicación de la ciudad, y frente a las oficinas de la CEA. La manifestación y protesta tenía como principal petición la excensión de pagos para sus afiliados. Finalmente, la solución a ésta fue la negociación de los pagos en partes diferidas y algunas excensiones.

Otra organización es el Comité de Defensa Popular (CDP),¹³ que nace en 1986 en colonias irregulares y carentes de servicios. Su principal objetivo es la gestión de vivienda y servicios para los asentamientos populares que el mismo CDP ha fundado. A través de la realización de estos objetivos, el CDP se ha venido constituyendo en un enclave de poder basado en varias colonias con formas de organización comunitarias. La estrategia negociadora de este actor ha sido la de dirigirse directamente con el gobernador para plantearle las solicitudes de terrenos, obras y servicios.

Entre las múltiples demandas que canaliza el CDP, están las relacionadas con la introducción de los servicios hidráulicos a sus colonias y las de la inconformidad por las elevadas tarifas. La gestión la hacen como organización política y social con el gobernador directamente, no con la Comisión Estatal del Agua, ya que consideran que ésta no tiene la capacidad para solucionar los problemas del agua. Asimismo, para que atiendan sus gestiones, tardan en promedio un año desde que negocian con el gobernador hasta que empieza la obra, porque tienen que recurrir todos los canales burocráticos-administrativos para que las obras se realicen.

El CDP está a su vez integrado al Frente Independiente de Organizaciones Sociales (FIOS) y mantiene alianzas con la Unión Felipe Carrillo Puerto, de vendedores ambulantes liderados por el PRD, y con la Asamblea de Barrios. Asimismo, varios de sus colonos militan en el PT más en el sentido de apoyar el voto que de incorporar a los colonos al partido. Estas dos organizaciones han participado en algunos procesos de urbanización popular periférica, del mismo modo que el CDP, pero en mucha menor escala.

De esta forma, en el orden urbano, las acciones desarrolladas tanto a nivel grupal como individual, se utilizan para lograr trámites o la obtención de beneficios por obras. Por otro lado, la negación a efectuar los pagos del servicio del agua o la morosidad para el pago son elementos que se han presentado frecuentemente ante las instancias que brindan el servicio como formas de presión para lograr un acceso regular al mismo y un *costo equitativo* desde la percepción de los propios usuarios.

Otro gran elemento a señalar en relación a la acción entre instituciones y organizaciones es la

¹³ Para conocer con mayor detalle a estas organizaciones, ver Treviño, Ana Helena *Segundo Informe sobre la ciudad de Querétaro* (1995).

existencia de una estabilidad queretana, cuyo fundamento es la fuerte concentración del poder en la figura del gobernador del estado y una consistente vinculación clientelista tendiente a la corporativización entre el gobierno estatal y la sociedad. Se observa así una firme red de representación territorial que vincula al gobierno y a los habitantes de las colonias de Querétaro. La gestión de los servicios de agua y alcantarillado forma parte de una gestión integral de servicios realizada, principalmente, por una organización que ha corporativizado a las representaciones territoriales que demandan los servicios urbanos, así como por otras organizaciones populares que mantienen una visión pragmática sobre el recurso y que enmarca su desempeño.

En este sentido, Querétaro mantiene una estructura de relaciones gubernamentales y sociales corporativizada, ya que las demandas de los diferentes actores urbanos tienen una vía privilegiada para ser canalizadas hacia el actor político con mayor capacidad de decisión: el gobernador del estado. Los casos que se apartan de esta vía corporativista, de todas maneras se dirigen al gobernador porque no hay otra forma de encontrar respuesta a las demandas si no es entendiendo y respetando la configuración centralizada del poder en el estado. La gestión del agua no tiene por qué ser diferente. Basta tener en cuenta que la CEA tiene como presidente de su Consejo Directivo al gobernador en turno.

En la canalización de las demandas hacia el gobernador, juega un papel central la Federación de Colonos, que es un grupo organizado y bien estructurado (jurídicamente incluso) que ostenta prácticamente el monopolio representativo de los intereses del enorme grupo latente compuesto por la ciudadanía en general, usuaria de todos los servicios públicos urbanos.

Así, la estructura de relaciones gubernamentales y sociales de Querétaro (sobre la cual adquiere su forma peculiar la relación organismo operador-usuarios), destaca por su sistema de mediaciones y representaciones territoriales, firmemente estructurado y cuyas reglas son respetadas y disponen de un margen amplio de credibilidad por parte de todos los actores sociales. Esta estructura con un alcance estatal y territorial, responde al mismo patrón de centralización del poder en la figura del gobernador y a su alcance espacial que abarca a toda la entidad federativa.

5. El caso de la ciudad de Celaya: participación y gestión

Celaya se enfrenta a una situación de la infraestructura hidráulica urbana que ha pasado por diversas etapas, quedando de manifiesto que las acciones sociales de organizaciones y grupos por una demanda de mejor servicio y precio justo son las que originan una serie de cambios dentro de las políticas de gestión y de administración por parte de las organizaciones encargadas de proporcionar este servicio.

En referencia al esto, la situación financiera para mejorar la red de distribución del agua potable y alcantarillado, llevó al organismo operador a contraer una alta deuda bancaria, lo que se tradujo en un alto costo del servicio para los usuarios. Esto, aunado a los malos manejos financieros del organismo operador (Jumapa) que administra este sistema, es denunciado por una organización social denominada *Movimiento Ciudadano*, que comienza a extender la problemática del agua; no sólo como un problema técnico sino también, como un problema de administración y de política. Esto, en su conjunto lleva a detener el pago por el servicio y a encabezar formas organizativas y participativas de variados sectores de la población en torno a un proceso más simple; respeto a las decisiones de la población y limpieza administrativa.

De esta forma, la negativa en conjunto de los usuarios a pagar por un servicio urbano debe ser enmarcado en una red de relaciones gubernamentales y sociales sobre la cual surge, para así poder entender su contenido y sus alcances. En primer lugar, la ciudad de Celaya presenta una situación política en la que la gestión de los servicios de agua y alcantarillado, adopta una forma completamente distinta.

La alternancia política es el signo decisivo del período que estudiamos, no sólo en Celaya, sino en el estado de Guanajuato. Dicha alternancia implica, por lo menos a nivel regional, la superación de la relación orgánica entre el Estado y el partido oficial que sin embargo, no transforma las estructuras políticas, sino solamente los perfiles de los actores políticos (partidos) al intercambiar sus posiciones. Ambos partidos (el PAN y el PRI) se someten a presiones derivadas de su cambio de rol (Guillén,1993). Desde este punto de vista, existen tres grandes transformaciones no deliberadas que se han incorporado a la política regional a partir de la alternancia política en los estados, las cuales son: a) redefinición de la estructura de gobierno, caracterizada ahora por una pluralidad de actores y de instancias institucionales que establecen nuevos términos en sus mutuas relaciones; b) progresivo debilitamiento y desintegración de la estructura corporativa, sobre todo de sus formas con mayor dependencia regional, es decir, de su relación con el gobierno del estado; y c) una tendencia hacia la rearticulación entre instituciones de gobierno y sociedad, como resultado de la eliminación del filtro corporativo (Guillén,1993:31).

De esta forma, el organismo gestor denominado Unión Municipal de Colonias Populares de Celaya, como una organización tipo clientelista y corporativo perteneciente al PRI, se debilitó hasta desaparecer al quedar marginado del ayuntamiento y del gobierno del Estado. Antes funcionaba dentro de la presidencia municipal, pero a raíz de que el PAN asumió la dirección del municipio, dejó su estructura y por ende, sus funciones ya que era la que controlaba a las colonias, tenía su representante en cada una de ellas y cualquier obra que requería la colonia, se tenía que gestionar a través de dicha corporación.¹⁴ Así, todas las organizaciones auspiciadas desde el partido oficial, mantienen sólo una existencia formal, como organismos fantasmas, que no tienen sustento social.¹⁵

Surge entonces el denominado *Movimiento Ciudadano* cuyo objetivo inicial es una acción colectiva sui géneris, consistente no en la movilización, sino por el contrario, en la desmovilización del cumplimiento unilateral de la relación entre el grupo latente de usuarios y el organismo operador, prestador del servicio. Es un tipo de acción colectiva que nos permite ver más claramente que el MC plantea a cada uno de los usuarios, de manera individual, la oportunidad de no pagar, de ejercer una acción estratégica cuyo beneficiario es directa e inmediatamente cada uno de los usuarios que decida sumarse a la huelga de pagos, aunque esto lleve a que se movilicen las decisiones individuales contra una acción estatal que afecta ante todo la economía de las unidades domésticas, de por sí tan golpeada.¹⁶

El conflicto se origina cuando salieron muy elevados los excedentes en la cuota al servicio

¹⁴ Información proporcionada por un representante del Movimiento del Pueblo Mexicano en 1994.

¹⁵ Información proporcionada por representantes del Movimiento Ciudadano en 1993.

¹⁶ Ver los trabajos de Ana H. Treviño (1994) y de Arsenio González (1995).

doméstico del primer bimestre de 1993. A partir de entonces varias colonias se fueron sumando a la huelga de pagos que desde 1989 había iniciado la colonia Jardines de Celaya. Comienza así la resistencia a través de una *huelga de pagos* como una medida de presión ante la autoridad para tener una respuesta a la demanda de establecer un estudio técnico que dé como resultado el costo real por metro cúbico del agua¹⁷ y justificar el porque del alza en los excedentes ya que esto significó un aumento considerable para las economías de los habitantes de la ciudad. Para esto hay que tener en cuenta que el costo del servicio incluía la recuperación de los créditos canalizados por el banco para ampliar la cobertura de los servicios. Eso abulta el monto de las tarifas y las eleva por encima de lo que, efectivamente, costaría operar sin inversiones para ampliar las redes mediante nuevas obras¹⁸.

A juicio de los líderes del Movimiento Ciudadano lo que empieza a fallar es la credibilidad en las cuotas y por consiguiente, en Jumapa (su organismo operador del servicio en la ciudad). Por ello, la huelga de pagos fue vista por los dirigentes del MC como una manera de concientizar no a la ciudadanía, sino a los gobernantes. Para ellos el pueblo siempre ha tenido la conciencia de que tiene que defender lo que es suyo, y este movimiento les dio la oportunidad de manifestarse a través de la huelga de pagos. De esta forma, su pretensión fue modificar el pensamiento de los que administran el poder para que ellos corrijan a su vez, las situaciones que afectan a la población.¹⁹

Jumapa, entonces reducto del prísmo desalojado por la municipalidad panista era utilizado como bastión, desde el cual usaban los recursos económicos del agua para proyectar su imagen con vistas al siguiente cambio de ayuntamiento. En tanto las fuerzas del PAN se agrupaban en la dirección del municipio. Así se decía que el poder se había partido en dos,²⁰ y en medio de la pelea entre la burocracia priísta y la nueva burocracia panista, se efectuó el excesivo aumento a las tarifas por el servicio de agua.

Después de la huelga de pagos, todo esto llevó a un *impasse* de la propia administración ante las reacciones de la población de la ciudad contra el alto costo del servicio. La fijación de tarifas que correspondía al organismo operador, volvieron a quedar en manos del ayuntamiento por el costo económico/político que éste representaba. Las tarifas mantuvieron así su clasificación de acuerdo al uso doméstico, comercial e industrial a través de una cuota fija.

¹⁷ Información proporcionada por representantes del Movimiento Ciudadano. op cit.

¹⁸ La primera forma de relación tarifaria entre Jumapa y los usuarios de tipo doméstico en Celaya se definió a través de un sistema de cuotas fijas, basado en la sectorización de la ciudad en zonas de acuerdo con niveles socioeconómicos: residencial, zona alta, zona media y popular. La tarifa que se había mantenido en los últimos años, fue alterada significativamente a partir de 1992 ya que hubo un crecimiento desproporcionado que llegó a ser del 100%. Pero lo más importante fue que del número de cuotas fijas que existían en 1988 (12) se redujo a 4 en 1992. Esto implica ubicar a la heterogénea población usuaria de Celaya en cuatro niveles de consumo. Concretamente, en cuatro años, el sector residencial vio incrementada su tarifa 9 veces, mientras que el sector popular la vio aumentar casi 11 veces.

¹⁹ Información proporcionada por representantes del Movimiento Ciudadano. op cit.

²⁰ Ibid.

En este contexto, transcurre el cambio de la administración municipal y el Ayuntamiento es recuperado por el PRI en 1994. Buena parte de su campaña electoral la hizo criticando los proyectos de privatización del organismo operador que la administración anterior, una vez resuelto el conflicto, había empezado a manejar. La tarea a la que se enfrenta ahora el organismo operador es reducir al mínimo los adeudos y tomar en consideración la opinión de la población con respecto a las nuevas propuestas tarifarias.

Por su parte, para el MC una probabilidad consistía en que desapareciera más adelante, cuando se hubieran resuelto sus principales demandas; sin embargo, al existir un vacío entre el gobierno local y la ciudadanía, se abrió la posibilidad para el MC de ganar ese espacio y convertirse en el gestor principal del conjunto de demandas ciudadanas ante el ayuntamiento. Después del conflicto con Jumapa, el MC amplió su visión y comenzó a gestionar otros servicios urbanos. Además, se dio cuenta de que a partir de la gestión integral y permanente de las demandas ciudadanas puede llegar a consolidarse como actor político y, eventualmente, ganar el Ayuntamiento, es decir, el MC se dio cuenta de las posibilidades de tener una intermediación permanente.

Finalmente, podemos ver que la ciudad de Celaya es un escenario cuya red de relaciones gubernamentales y sociales, durante el período estudiado, se encontraba rota. La alternancia política había provocado la disolución de los lazos corporativos y clientelistas entre el gobierno local y los actores sociales celayenses. Entre el ayuntamiento y Jumapa se rompió toda comunicación y coordinación de estrategias y en cambio se abrió una pugna al ubicarse en el primero la burocracia panista; y en la segunda, la burocracia priísta. Por otra parte, entre el gobierno local (concepto que abarca a ambas instituciones) y la ciudadanía se abre un vacío dejado, presumiblemente, por el desplazamiento de las organizaciones gestoras corporativas y clientelistas. Al ser marginado el PRI del ayuntamiento, queda sin recursos para apoyar su actividad clientelista y entonces se abre un vacío en la representación de los actores urbanos que es retomado por el Movimiento Ciudadano.

Justo en este conjunto de relaciones gubernamentales y sociales rotas, se llevan a efecto una serie de cambios desproporcionados en la relación tarifaria entre el organismo operador y la masa de usuarios. La inconformidad entre estos últimos se generaliza; sin embargo no hay vías oficiales ni formales de representación territorial que hubieran podido canalizar este descontento y establecer una negociación para reajustar concertadamente las tarifas. En vez de estas vías, los usuarios encuentran un vacío entre ellos y el gobierno local; y además encuentran un poder dividido en el municipio, cuyos vértices son precisamente el ayuntamiento y Jumapa.

Frente a ello, los factores de tipo coyuntural contribuyen a la emergencia de fenómenos colectivos. Pero estos factores de nada valen sin la capacidad de algunos actores de percibirlos e integrarlos en un sistema de interacción y negociación. De modo que no basta que existan las condiciones coyunturales ni la conciencia colectiva sobre los intereses propios y comunes, sino que es necesaria la constitución creativa de un actor que sepa ocupar el liderazgo que la situación reclama. En Celaya, el MC se constituyó rápidamente en el gestor emergente que representaba los intereses del conjunto de usuarios inconformes.

A su vez, el MC, en la medida en que se convirtió en interlocutor del Ayuntamiento a partir del conflicto por las tarifas de Jumapa, fue extendiendo su labor de gestoría a las demandas de seguridad pública, de inconformidad contra las alzas del impuesto predial o de las cuotas de la Comisión Federal de Electricidad. A partir de la experiencia del conflicto, se planteó un cambio de visión de la representación coyuntural a una representación más permanente y más amplia.

Ya no sólo representar a los usuarios del agua, sino también a los de los demás servicios urbanos a través de consultas sistemáticas a las bases en cada colonia con el fin de elaborar propuestas de inversión en obra y servicios al presidente municipal. Más adelante, plantea ampliar sus bases y poder ser un ser factor para inclinar la balanza de las votaciones para elegir a quien gobierne el municipio.²¹

6. Las relaciones urbanas

Se propuso a un principio ofrecer un resumen de lo que resulta de cada ciudad, contemplando desde los mapas sociales hasta las acciones de los grupos sociales, de la construcción de identidad a los conjuntos de acción, y desde las políticas locales a los horizontes nacionales. Se pretendió, con ello, ver las acciones que permiten o se contraponen a procesos clientelares o emancipatorios, rescatando puntos de vista geográficos, económicos y urbanos donde se entreveran elementos comunes de asociaciones, organizaciones, redes y movimientos. Lo interesante fue conocer los diferentes elementos y sus variadas relaciones en cuanto al desarrollo local y el equipamiento urbano; las relaciones clientelares y emancipatorias en los procesos de los conjuntos de acción y la memoria activa de comunidades y grupos, en sus hábitos y comportamientos colectivos (Villasante, 1994).

En este sentido, queremos hacer una serie de aseveraciones en torno al ámbito urbano, utilizando las dos ciudades elegidas: Querétaro y Celaya, las cuales se encuentran a 45 kilómetros una de la otra, articuladas por el mismo corredor económico-productivo a través de la principal vía de la región; la carretera panamericana. Ambas se localizan en la misma cuenca hidrológica y sus balances hidrológicos resultan deficitarios, es decir, tienen sus acuíferos sobreexplotados.

Ahora bien, este marco general que las unifica, comienza a cambiar cuando nos adentramos en las particularidades de cada una de ellas. De esta forma, la diferencia principal entre ambas ciudades no se expresa en la distancia territorial, sino en la pertenencia a dos entidades federativas distintas, cuyas relaciones gubernamentales y sociales son contrastantes.²² En el caso de Querétaro, existe un alto grado de credibilidad y respeto de las reglas del juego, traducidas a mecanismos de negociación y ascenso político perfectamente definidos y respetados. Esto mismo ocurre en el ámbito de la gestión de los servicios urbanos ya que presenta un grado importante de corporativización y clientelismo cuyo vértice es el gobernador del Estado. En esta red, el organismo operador mantiene una estrategia de alcance regional estatal y transexenal y el principal gestor de los servicios urbanos en general (entre los que se cuentan los servicios de agua y alcantarillado), es decir, la Federación de Colonos, es una organización corporativa basada en una red de asociaciones civiles de colonos, cuyo ejercicio representativo se efectúa simultáneamente ante el sistema administrativo y ante el sistema político del estado.

Por su parte, Celaya tiene un conjunto de relaciones gubernamentales y sociales que se encontraba en una situación de alternancia política lo que derivó en la disolución de las intermediaciones corporativas entre el gobierno local y la ciudadanía. A su vez, la externalidad de las burocracias panista y priísta apropiadas del ayuntamiento y de Jumapa respectivamente,

²¹ Ibid.

²² Para esta parte, se tomaron algunos planteamientos elaborados por Arsenio González (1995).

planteó una situación conflictiva que devino en amenazas de ingobernabilidad; en este lapso, fue aplicado un ajuste drástico y errático en las relación tarifaria entre Jumapa y los usuarios celayenses. Bajo este contexto, el principal gestor que ocupó provisionalmente el vacío existente en la representación territorial de la ciudadanía fue el Movimiento Ciudadano, cuya estrategia principal consistió en convocar a una huelga de pagos. Una vez resuelto el conflicto social en el que los actores fueron el ayuntamiento panista, Jumapa priísta y el MC sin partido, éste último tuvo la posibilidad de ampliar su capacidad de gestión a otros servicios de manera permanente, vislumbrando también una futura intervención en el sistema político.

Bajo este breve panorama, podemos resaltar que desde la perspectiva de la sociología urbana, se ha hecho hincapié en la figura del fraccionador como actor principal en la producción del espacio urbano. Aquí queremos señalar la importancia de la figura del *gestor* como interlocutor del gobierno local a nombre del conjunto de usuarios de algún servicio, y en esa medida, como actor que influye -mediante diferentes estrategias- en la administración de los servicios urbanos. Los gestores saben a quién acudir, conocen la verdadera estructura de decisiones y comprenden por experiencia, cuáles son los caminos que pueden conducir a las soluciones de las demandas. Asimismo, advierten sobre las instancias del gobierno local que tienen facultades y disposición para resolver los problemas y qué instancia carecen de ellas²³.

De este modo, las organizaciones como la FC y el MC son gestores que representan a todos los sectores socioeconómicos urbanos, rebasando tanto los espacios delimitados por colonias, como los niveles de ingreso. La FC se rige de acuerdo a sus propios estatutos, bajo una reglamentación que regula y establece las formas de reproducción y de cambio de sus dirigentes. Tiene además, una identidad fundada en la militancia priísta. Por su parte, el MC, por su situación coyuntural, es muy flexible, no tiene estatutos ni cohesiona a sus simpatizantes en torno a una identidad, sino solamente en función de una acción estratégica. Busca establecerse en el vacío dejado por los organismos corporativistas disueltos por la alternancia política. Sin embargo, a través de los elementos que componen las redes complejas y que en muchos casos rompen o desarticulan formas de cultura patriarcal, se fue creando como un movimiento vecinal que se transforman en movimiento ciudadano, donde los derechos de la ciudadanía se expresan a través de la demanda de una ciudad más completa sin dejar de ser compleja (Villasante,1994:37).

²³ Ibid.

Así, los gestores de ambas ciudades, a pesar de sus diferencias en estructura y acción, tienen como hecho común el que ninguno de los dos tuvieron como interlocutor a los organismos operadores; ni la FC dialoga directamente con CEA, ni el MC con Jumapa. El interlocutor de la FC es el gobernador del Estado, como personaje obligatorio de cualquier movimiento no sólo de la ciudad, sino del estado en su conjunto. En Celaya, el interlocutor del MC fue el ayuntamiento, al cual presionaron para que realizara una serie de acciones en Jumapa, lo que llevó al cambio de tarifas.²⁴

Por último, la FC ocupa los espacios de representación ya que se inserta en el gobierno y en el partido oficial. El MC no se involucra ni participa en los espacios de representación oficiales tales como la Asamblea de Usuarios, el Ayuntamiento, o el gobierno del Estado. Aunque en informaciones posteriores al conflicto, comienza a interesarse por estos espacios y a participar como representante de las demandas ciudadanas frente al municipio.

Finalmente, en ambas ciudades se observan otras organizaciones menores que tienen su apoyo en colonias específicas, generalmente de niveles socioeconómicos bajos o asentamientos irregulares, y cuyo objetivo es la gestión integral de los servicios en cierto espacio determinado. Sus acciones corresponden a una lógica local integral, es decir, son guiadas por intereses muy concretos: pavimentar, introducción de redes de agua y drenaje, conseguir servicio médico y educativo para un conjunto de colonos. Jordi Borja (1989) ha dicho, refiriéndose a este tipo de organizaciones vecinales, que el objetivo central que cumplen es el de la reconstitución del tejido social roto por la dinámica urbana. Todas estas organizaciones (CDP, FIOS, CEBs, CDH) nuclea sus actividades gestoras en torno al trabajo comunitario cuya lógica es estrictamente local y basada en una perspectiva humanista del desarrollo colectivo.

Queremos concluir esta parte señalando un hecho fundamental: las diferentes formas adoptadas por los organismos encargados de administrar el agua en las ciudades de Querétaro y Celaya tienen como patrón subyacente las distintas articulaciones de poder entre actores políticos, sociales y territorio, cuyos límites son los estatales. En Querétaro, el organismo operador es descentralizado del gobierno del estado y se encarga de administrar los sistemas de agua y alcantarillado de toda la entidad; situación que reproduce el dominio político del gobierno del estado en la región y en la ciudad capital.

En cambio, Celaya tiene un organismo operador descentralizado del gobierno municipal, cuyos alcances son exclusivamente los de la ciudad. Dada la complejidad de poderes y actividades económicas en la red de ciudades de Guanajuato, sería muy difícil que a semejanza de Querétaro, un solo organismo operador concentrara la administración de los sistemas hidráulicos de toda la entidad. De esta manera, las diferencias en las estructuras político administrativas de los estados marcan la diversidad de formas de operar los servicios hidráulicos de las ciudades, pudiendo entonces hablar de que existen distintos niveles de acción y de interacción entre grupos, actores y organizaciones dentro un espacio urbano determinado.

8. Las nuevas estructuras del servicio urbano

Para conocer los puntos de interés sobre los servicios urbanos del agua, es necesario resaltar la

²⁴ Volvieron a la anterior estructura tarifaria, esto es, eliminaron la micromedición y establecieron nuevamente la cuota fija.

relación del organismo operador con los usuarios bajo una dimensión territorial: la diferenciación de las tarifas y de cantidad, que se expone espacialmente. Esto es, los usuarios pagan diferentes montos y reciben distintos volúmenes de agua, dependiendo de la ubicación de sus viviendas o establecimientos, en la zonificación que ha hecho el organismo operador de cada ciudad. Esta zonificación, expresa la segregación urbana cuyas causas profundas nos remitirían a autores que han estudiado la producción del espacio urbano desde distintos paradigmas (Castells,1981 y Carrión,1991). Aquí solamente interesa señalar que los procesos de urbanización (formales e informales), cuyos ámbitos espaciales en la ciudad son distintos, también imprimen sus diferencias en las relaciones organismo operador - usuarios.

De esta forma, rescatamos la temática de los servicios públicos, en especial el del agua potable, como un A.. *conjunto de situaciones y prácticas políticas y sociales* que van más allá de la sola infraestructura, en este caso la de la red de agua potable. Este Aservicio@ abarca también cuestiones que se refieren al aprovechamiento del Aservicio@ - en este caso: la regularidad del flujo del líquido - y al costo (pago) del mismo. Estas cuestiones remiten a ámbitos más globales de la gestión urbana: la administración urbana y su relación con los usuarios@ (Coulomb,1993:20)

En este marco, la zonificación tarifaria es una expresión formal -jurídica- de los matices en las relaciones que el gobierno local establece con los ciudadanos, según el área de la ciudad donde los mismos habiten así como el tipo de actividad económica que realizan. Así que a *grosso modo*, el organismo operador reconoce que los usuarios son individuos distintos, cuyas demandas son atendidas bajo la forma de quejas y no como expresión de inconformidad de grupos o de organizaciones, ni mucho menos de actores sociales urbanos. Frente a este proceso de individualización del usuario, la micromedición implica perfeccionar este mecanismo a través del organismo operador. Cada quien paga lo que consume, y no pertenece a ninguna categoría trazada espacialmente. Se individualiza así la forma de interacción entre los usuarios y las autoridades encargadas de sus administración.

Hay que señalar, sin embargo, que un sistema eficiente de micromedición exige aparatos tecnológicamente eficaces, personal técnico altamente capacitado y un sistema de supervisión adecuado, entre otras cosas. Es decir, que implementar esta nueva relación de servicio medido, significa realizar una transformación técnica y administrativa al interior del organismo operador para que éste sea capaz de efectuarla eficazmente en sus relaciones con la masa de usuarios. Para muchos directivos y encargados del servicio, la solución es la privatización.

Una preocupación actual frente a los servicios públicos en las ciudades es el tema de la privatización, @.. como una opción para hacer frente al traslado de funciones del gobierno federal. En particular, tres puntos concentran la atención: 1) el papel de los gobiernos locales como preservadores de los objetivos sociales del servicio ante los criterios de racionalidad económica que impone un esquema privatizador; 2) las estructuras de poder y relaciones intermunicipales que enmarcan los procesos privatizadores de las zonas metropolitanas; y 3) la privatización, como parte del esquema de políticas neoliberales en que ha estado inmerso el país, y sus efectos@ (Castro,1998:61).

De hecho, cada vez es mayor la injerencia de sociedades o empresas privadas que se hacen cargo de la gestión del agua, debido al tamaño de las ciudades, o bien, porque los municipios carecen de personal técnico calificado que ponga en funcionamiento el servicio. Esto sin embargo, reporta para el usuario un costo mayor; A.. las estadísticas indican que el metro cúbico de agua, cuya gestión se hace por medio de la administración pública, es en promedio

más barato que el metro cúbico cuya gestión se hace por medio de una sociedad privada. La diferencia del costo reside en la utilidad de la sociedad privada. Este beneficio es en parte invertido en obras que poco o nada tienen que ver con el agua, como por ejemplo, los bienes inmuebles® (Larmanaou,1994:3).

9. Algunas propuestas

Frente al embate privatizador, vale la pena recalcar la necesidad de analizar procesos y condiciones en las que se insertan los servicios públicos, así como sugerir nuevas temáticas de análisis. En este sentido debemos reconocer que existe una gran brecha entre el sistema institucional de decisión y las formas de representación de la *sociedad civil*. Ante ello, debemos resaltar la dimensión política y sus efectos en la capacidad de gestión del servicio tomando en cuenta los procesos de alternancia política local y estatal así como las formas de participación ciudadana a través de las características y percepciones de los usuarios frente a los servicios públicos. También, deberá estudiarse la capacidad local para hacer frente a las condiciones existentes y poder satisfacer las demandas de la sociedad a través de nuevos patrones de administración, financieros y privatizadores que contemplen la temática ambiental en la gestión de los servicios (Castro,1998).

De hecho, hoy existe una dificultad para dotar de servicios a causa de los problemas económicos que sufren los ayuntamientos. Por ello, deben proporcionarse éstos a través de programas especiales para grupos con problemas o déficits (pobreza, niños de la calle) o de tratamiento específico (drogadicción, delincuencia). Apoyo a las iniciativas sociales o privadas que presten un servicio necesario pero que el ayuntamiento no puede realizar por sí mismo (guarderías, bibliotecas, clubes deportivos). Frente a todo esto, la política de servicios sociales debe tener como criterios el poder evaluar la eficacia social y económica de los servicios que presta y su gestión debe ser flexible y escasamente burocratizada. (Borja,1990).

De este modo, en los espacios urbanos, se deben de contemplar ante todo, las formas de organización y de administración de los servicios urbanos, puesto que la relación entre lo público y lo privado implica mecanismos de regulación entre actores. *AEI moderm* público, centralizador, en el que los financiamientos son presupuestados y la habilidad de ejecución brindada por el servicio público, llegan a su término® (Godard,1998:42). La privatización de dichos servicios interviene de manera directa dentro de un contexto agudo de desequilibrio económico y descalabro técnico para su gestión.

Frente a ello se plantean alternativas tales como el reforzar los poderes públicos locales a través de una regulación con coherencia espacial y temporal de las decisiones entre el Estado y los poderes para la planificación de los recursos financieros. Aunado a esto, se debe de mantener una visión integrada de los servicios y no sectorizada por el mercado.

Con respecto al agua, dar un servicio generalizado por red (por medio de empresas y sector público) a través del pago del mismo, tomando en cuenta la solvencia de la población, pues de lo contrario, las empresas se pueden dirigir hacia sectores más rentables del mercado. En este sentido, se debe estimular y apoyar los servicios locales con las combinaciones estatal, privada y social, respetando las variantes tales como cooperativas, organizaciones comunitarias, grupos autogestivos, asociaciones formalizadas o semi formalizadas, institucionales y no institucionales, ONGs, entre otros (Godard,1988).

Asimismo, los análisis planteados desde el sector urbano deberán comprender una serie de principios en los que la ciudadanía exprese sus derechos entendidos como, A.. la participación de los habitantes de las ciudades y poblados en la conducción de sus destinos@ Bajo una gestión democrática que implica formas de planeación, producción, operación y gobierno, A.. sometida al control y participación de la sociedad civil, destacándose como prioritario el fortalecimiento y la autonomía de los poderes públicos locales y la participación popular@ Rescatando la función social de la ciudad en la que prevalezca el interés común sobre el derecho individual, A.. como el uso socialmente justo del espacio urbano para que los ciudadanos se apropien del territorio democratizando sus espacios de poder, de producción y de cultura dentro de parámetros de justicia social y de creación de condiciones socialmente sustentables@ (HIC/FCOC,1992:62).

Finalmente, la política local que se basa en una participación ciudadana debe; AHacer más ciudad para más ciudadanos bajo condiciones en las que la población menos integrada socialmente viva la ciudadanía, formule sus demandas y exigencias y utilice realmente la ciudad y sus bienes colectivos. Asimismo, los criterios básicos para definir una política como progresista son los de evaluar su capacidad de informar a los incomunicados, de llegar a los marginados, de organizar a los desorganizados, de dar identidad colectiva a los anónimos, de hacer difusión de masas de los bienes culturales de las elites, de promover creatividad de los que no saben que crean o puedan hacerlo y, en consecuencia, de dar fuerza social e influencia política a los que cotidianamente no la tienen@ (Borja,1990).

Citas Bibliográficas

Aguilera, Federico. *El agua como activo social*@ Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de La Laguna, Ed. Anthropos, Barcelona 1991.

Bennett, Vivienne. *Urban water services and social conflict: the water crisis in Monterey, Mexico 1973-1985*. University of Texas, Austin, Texas 1987. (Dissertation)

Borja, Jordi. "Descentralización, una cuestión de método". *Revista Mexicana de Sociología*. Año y Vol. XLVI, N14, octubre-diciembre 1984, IISUNAM, México.

----- "Participación) para qué?". *Revista Urbana*. N19, Caracas, Venezuela 1989.

----- *Políticas en la ciudad: urbanismo, desarrollo económico local, desigualdad social y participación popular*@ En: Perló Cohen, Manuel (coord). *La modernización de las ciudades en México*. IISUNAM, México 1990.

Carrión, Fernando et al. *La investigación urbana en América Latina: conversaciones sobre los caminos por recorrer*@ N14. *Revista CIUDAD*. Quito, Ecuador 1991.

Castells, Manuel. *Crisis urbana y cambio social Siglo XXI*. México 1981.

Castro, José Luis. Relatoría: *Servicios públicos y nuevas formas de gestión*@ *Revista Ciudades. Investigación urbana y regional: balance y perspectivas*. DIAU/ICUAP. Año 10, No. 37, enero-marzo 1998. México.

Coulomb, René. "La participación de la población en la gestión de los servicios urbanos:

)privatización o socialización?." En: Azuela y Duhau (coords). *Gestión urbana y cambio institucional*. UAM-Azcapotzalco, México 1993.

Daville, Selva. *AQuerétaro*. En: González Casanova, Pablo. *La Democracia en México, de la A a la Z*. CIIH-UNAM, México 1994.

Dourojanni, Axel. "La gestión del agua y las cuencas en América Latina." *Revista de la CEPAL*, N153, agosto de 1994, Santiago de Chile.

De la Peña, Guillermo. *AEstructura e historia: la viabilidad de los nuevos sujetos.* En: CES. *Transformaciones sociales y acciones colectivas. América Latina en el contexto internacional de los noventa*. Colmex, México 1994.

Fadda Cori, Giulietta. *ALos movimientos sociales urbanos: algunas consideraciones teóricas.* *Revista Socialismo y Participación*, N124, octubre de 1983, Lima, Perú.

----- *La participación como encuentro: discurso político y praxis urbana.*
Fondo Editorial Acta Científica Venezolana, Universidad Central de Venezuela, Caracas, Venezuela 1990.

González, Arsenio. *Estabilidad y conflicto en dos escenarios urbanos: Estudio comparativo de la gestión de los servicios de agua potable y alcantarillado en las ciudades de Querétaro y Celaya, 1990-1995.* Subcoordinación de Participación Social. Coordinación de Tecnología de Comunicación, Participación e Información. IMTA, Jiutepec, Mor., noviembre de 1995.

González Suárez, Patricia. *AProceso electoral en Guanajuato*. *Revista Ciudades. Alternancia, crisis y elecciones*. N130, abril-junio de 1996. DIAU/ICUAP, México.

Guillén, Tonatiúh. *Baja California: alternancia política y transición democrática.* El Colegio de la Frontera Norte: Tijuana, COLEF, México 1993.

Guerra García, Francisco. *ALas estrategias de participación en América Latina.* *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, Venezuela, julio-agosto 1980.

HIC/FCOC. *ATratado sobre la cuestión urbana*. *Revista Ciudades*. N116, octubre-diciembre de 1992. DIAU-ICUAP, México.

Howe & Linaweaver. *AThe impact of price on residential water demand and its relation to system design and price structure.* *Review of Water Resources Research*, Vol. 3, N11, First Quarter 1967.

Martínez Assad, Carlos. *AEI pasado y el presente político de Guanajuato*. *Revista Estudios Sociológicos*, N144, mayo-agosto 1997. Colmex. México.

Melucci, Alberto. "The symbolic challenge of contemporary movements". *Review of Social Research*, Vol. 52, N14, winter 1985, New School of Social Research, New York.

---- "Las teorías de los movimientos sociales". *Revista Estudios Políticos*, Nueva Época, Vol. 5, N12, abril-junio 1986, México.

----- *Nomads of the present: social movements and individuals needs in the*

contemporary society Temple University Press, Philadelphia 1989.

----- "La acción colectiva como constructo social". *Revista Estudios Sociológicos del COLMEX* Vol. IX, N126, enero-abril 1991, COLMEX, México.

Montalvo, Abner. "De la participación a la autogestión". *Revista Socialismo y Participación*. N1 13, marzo 1981, Lima.

Parra Escobar, Ernesto. "Participación comunitaria y desarrollo". En: *Seminario Nacional de Participación Comunitaria, Participación comunitaria y cambio social en Colombia*, Departamento Nacional de Planeación, UNICEF, Asociación Colombiana de Sociología y Centro de Investigación y Educación Popular. Ed. Presencia Ltda., Bogotá 1988.

Peters, Guy. *Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo*.@ *Revista Gestión y Política Pública*, CIDE, Vol. IV, No.2, segundo semestre de 1995. México.

Santana, Pedro. *Gobierno, municipios, empresas y comunidad en los proyectos de agua y saneamiento*.@ *Coloquio CIUDAGUA ANDINA*, Federación Mundial de Ciudades Unidas, Quito, Ecuador, enero de 1990.

Sherer-Warren, Ilse. *Redes de movimientos sociais*.Edições Loyola, São Paulo, 1993.

Touraine, Alain. "La voz y la mirada". *Revista Mexicana de Sociología*. Año y Vol. IV, N14, octubre-diciembre 1979, IISUNAM, México.

----- *Mouvements sociaux d'aujourd'hui: acteurs et analystes*. Les Editions Ouvrières, Paris 1982a.

----- "An introduction to the study of social movements". *Review of Social Research*. Vol. 52, N14, winter 1985, New School of Social Research, New York.

Trevino, Ana Helena. *Primer Informe sobre la Ciudad de Celaya*. Subcoordinación de Participación. Coordinación de Comunicación, Participación e Información. IMTA. Jiutepec, Morelos, noviembre de 1994.

----- *Segundo Informe sobre la Ciudad de Querétaro*. Subcoordinación de Participación.Coordinación de Comunicación, Participación e Información.IMTA. Jiutepec, Morelos, mayo de 1995.

Valencia, Guadalupe. *Guanajuato*. En: González Casanova. *La Democracia en México, de la A a la Z* CIIH-UNAM, México 1994.

Villasante, Tomás (coord). *Las ciudades hablan. Identidades y movimientos sociales en seis metrópolis latinoamericanas* Editorial Nueva Sociedad, Venezuela 1994.

----- *Investigación participativa y gestión democrática*.@ *Revista Ciudades. Investigación urbana y regional: balance y perspectivas*. DIAU/ICUAP. Año 10, No. 37, enero-marzo 1998. México.