

# San Miguel de Allende, análisis de un conflicto por agua invisibilizado en un contexto urbano

## San Miguel de Allende, analysis of a conflict over water made invisible in an urban context

DOI: 10.32870/ees.v30i88.7336

Hime del Carmen Redin Morales♦  
Alejandra García de Loera♦♦  
Raul Pacheco-Vega♦♦♦

### Resumen



Para conocer la interacción de los actores participantes en torno a la gestión del agua en la ciudad de San Miguel de Allende, en Guanajuato, se analizaron los marcos de percepción y las instituciones de gobierno que intervienen en la gestión del agua. Con una investigación de carácter tipo cualitativa como punto de partida, se usó el marco analítico del régimen de políticas públicas sobre tres variables: los actores, las instituciones y las ideas. Como estrategia metodológica se realizaron entrevistas profundas y se implementó la metodología de gramática institucional. Se encontró una reglamentación blanda, un entramado institucional que no favorece una gobernanza robusta y conflictos que surgen por el desabasto de agua en la ciudad, que no llegan a posicionarse en la agenda política por una dispersión de los temas ambientales y falta de mecanismos para la participación ciudadana.



**Palabras clave:** actores, instituciones, ideas, gobernanza, gramática institucional



### Abstract

In order to understand the interactions among the engaged actors regarding water management in the city of San Miguel de Allende, in Guanajuato, the involved frameworks of perception and government institutions were subject to analysis. Having a qualitative research approach as a starting point, the analytical framework of the public policy regime was used, focusing on three variables: actors, institutions and ideas. As a methodological strategy, in-depth interviews were conducted, and the institutional grammar methodology was implemented. It was found that there is a lenient regulation, an institutional framework that does not favor robust governance, and conflicts that arise because of the water supply shortage in the city that do not achieve political attention due to the dispersion of environmental issues and the lack of mechanisms for citizen participation.

**Keywords:** actors, institutions, ideas, governance, institutional grammar

♦Doctora en Ciencias Sociales, por la Universidad de Guanajuato, México. Profesor Investigador. Unidad Académica de Ciencias Sociales. Universidad Autónoma de Zacatecas, México. ORCID: 0000-0003-4033-5166 /  hime.redin@uaz.edu.mx 

♦♦Maestra en Investigaciones Sociales y humanísticas, por la Universidad Autónoma de Aguascalientes, México. ORCID: 0000-0003-4737-925X /  alejandragdeloera@gmail.com 

♦♦♦Doctorado en Administración de Recursos y Estudios Ambientales, The University of British Columbia, Canadá. Profesor Investigador. Laboratorio de Métodos. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México. ORCID: 0000-0003-3468-5477 /  raul.pacheco-vega@flacso.edu.mx   
Fecha de recepción: 20 de junio de 2022 / Fecha de aceptación: 2 de junio de 2023.

## Introducción

En México el manejo del agua implica enfrentar un entorno de escasez y malas prácticas que ocasionan la aparición de conflictos. Por lo tanto, la gobernanza del agua se ha vuelto una alternativa para solucionar problemas complejos; entre ellos, coordinar a los diversos actores que intervienen en la gestión del agua. En el mundo —en particular, en México—, las políticas implementadas para enfrentar el reto de gestionar el agua han seguido una visión técnica (principalmente hidráulica) predominante. Esta perspectiva se relaciona con el anclaje de la GIRH (Gestión integrada de los recursos hídricos), que comprende las cuencas como unidades naturales, visión que tiende a minimizar su dimensión social y política, lo que se traduce en una intocabilidad de la dimensión “natural” de una cuenca y en una dificultad para abrir el debate crítico en torno al concepto de cuenca y a la GIRH (Kauffer, 2020, p. 138).

El objetivo de esta investigación es examinar los marcos de percepción de los actores participantes, conocer el andamiaje institucional y establecer el nivel de reglamentación para la gestión del agua. Mediante el estudio de la interacción entre las instituciones y las ideas sobre la gobernanza del suministro de agua potable urbana, se busca entender un conflicto invisibilizado en una región de alto estrés hídrico, específicamente en la ciudad de San Miguel de Allende, Guanajuato (uno de los cinco estados con mayor escasez de agua), con problemas en el abastecimiento de agua y un crecimiento urbano acelerado que exige mayor cantidad de agua para los hogares y el sector turístico.

Las preguntas de investigación que se busca responder son: ¿Cómo se conforman los marcos perceptuales de los actores, las instituciones y las ideas en la gobernanza del agua? y ¿de qué modo intervienen en la gestación y/o escalamiento de un conflicto?

Para responder, se organizó el presente trabajo de la siguiente manera: en la primera parte se presenta el contexto hídrico y socioeconómico del municipio y de la ciudad de San Miguel de Allende; en la segunda sección se analizaron los discursos y las percepciones de los actores sobre la gestión del agua; en la tercera sección se examinaron, a través de análisis del discurso, las ideas de los actores participantes y se implementó la metodología de gramática institucional en artículos constitucionales, el programa nacional hídrico y el reglamento municipal. En la última sección se presentan las conclusiones.

### San Miguel de Allende, Guanajuato

---

Dentro del estado de Guanajuato se encuentra el municipio de San Miguel de Allende, integrado por 512 localidades en las que habitan 174,615 personas, de las cuales 72,452 viven en la ciudad que lleva el mismo nombre (INEGI, 2020). El municipio tiene una extensión territorial de 154,003 hectáreas, que representa el 5.03% del territorio del estado (Municipio de San Miguel de Allende, 2016).

El 7 de julio de 2008, la UNESCO le otorgó el reconocimiento como Patrimonio Cultural de la Humanidad; en 2013, la revista *Condé Nast Traveler* reconoció a San Miguel de Allende como el mejor destino del mundo y, recientemente, *Travel & Leisure* la señaló como la mejor ciudad de América Latina y la tercera del mundo.

Figura 1. Localización geográfica del Municipio de San Miguel de Allende



Fuente: Elaboración propia según el programa municipal (Municipio de San Miguel de Allende, 2016).

La ciudad se abastece de un acuífero en condiciones de estrés hídrico y actualmente presenta un acelerado crecimiento urbano y económico, que genera mayor demanda de agua potable. El sector turístico también requiere de disponibilidad de agua para ofrecer sus servicios, acrecentando la crisis por el abastecimiento del agua.

Se localiza dentro de la Región Hidrológica núm. 12 Lerma-Santiago y la mayor extensión territorial del municipio se encuentra dentro de la Cuenca del Río Laja. En el municipio se tiene el conocimiento de la existencia y aprovechamiento de 231 pozos en el acuífero Ocampo, de 340 más en el acuífero La Laja y de manantiales de aguas termales (Municipio de San Miguel de Allende, 2016, p. 4).

Todos los municipios que se ubican en el interior de la Cuenca de la Independencia (en la que se encuentran ubicados los acuíferos Ocampo y Laja) dependen principalmente del abastecimiento de agua subterránea para satisfacer las demandas de agua potable de uso doméstico, agrícola e industrial. De estos sectores, el agrícola es el consumidor principal, con más del 80 por ciento del volumen de extracción. En la actualidad existen en la cuenca cerca de 2,500 pozos, a pesar de que hay tres Decretos de Veda Rígida desde los años de la década de 1960 (p. 42).

La Cuenca del Alto Río Laja abarca siete municipios del norte del Estado de Guanajuato. El 99 % del agua en la región se extrae de la reserva subterránea conocida como el Acuífero del Alto Río Laja, que provee agua a más de mil comunidades y a más de 680,000 habitantes, incluyendo los de San Miguel de Allende.

De acuerdo con el sitio web de Caminos de Agua, A.C. los niveles freáticos del acuífero descienden de 2 a 4 metros anualmente. Las aguas subterráneas restantes tienen niveles de arsénico y fluoruro 14 veces por encima de lo recomendado por la Organización Mundial de la Salud y pueden causar problemas en el desarrollo de los niños, fluorosis esquelética paralizante, insuficiencia de órganos vitales y diferentes formas de cáncer (Caminos de Agua, 2021).

De acuerdo con INEGI, en 2015 existía una cobertura de 66.2% del servicio de agua potable, cifra que incrementó a 85% para 2017. De un total de 35,683 viviendas particulares habitadas, el 63.10% cuenta con agua entubada dentro de la vivienda, mientras que el 22.16% cuenta con agua entubada fuera de la vivienda pero dentro del terreno. Las viviendas restantes deben obtener el agua fuera de la misma, ya sea mediante una llave pública o hidrante (1,182), de alguna otra vivienda (534), se las suministra una pipa (1,259) o la acarrearán desde un pozo, río, lago o arroyo (2,068). (Municipio de San Miguel de Allende, 2016, p.73)



Respecto al drenaje en las viviendas particulares habitadas en el municipio, para 2015, el 47.52% de un total de 35,683 viviendas cuenta con drenaje conectado a la red pública, mientras que un 28.12% utiliza fosa séptica. Las viviendas restantes, que suman 8,233, no disponen de una forma adecuada para el desalojo de sus aguas residuales (p. 74).

En 2017 ya existían 42,695 viviendas particulares habitadas en el municipio (el 3% del total estatal), con un promedio de 4 habitantes por vivienda y 1.1 por habitación (Municipio de San Miguel de Allende, 2019, p. 71).

Además, se registraron 4,240,573 m<sup>3</sup> totales de aguas residuales, de las cuales se trataron 1,796,954m<sup>3</sup>, representando 42.38% de agua tratada (p. 7).

El municipio no tiene las suficientes reservas territoriales para la generación de áreas verdes y equipamiento urbano. Existen 50 hectáreas de reserva territorial (p. 6), cantidad insuficiente para un espacio de reserva donde se puedan generar espacios verdes, o insuficientes para la generación de vivienda urbana. Los altos precios de la vivienda y la especulación inmobiliaria en la ciudad de San Miguel de Allende han favorecido la aparición de asentamientos humanos irregulares, sobre todo en la periferia de la ciudad. Para 2017 estaba registrado un total de 6 km<sup>2</sup> de zonas de riesgo ocupadas por asentamientos humanos (p. 7).

Este crecimiento urbano de forma desordenada tiene consecuencias en el aprovisionamiento de agua en cantidad y calidad óptima, puesto que al ser zonas irregulares no cuentan con el tendido de red para agua potable, mucho menos de drenaje y alcantarillado. Esto trae consecuencias negativas para el medio ambiente y mayor presión para el municipio para abastecer de agua estos asentamientos. Sumado a ello, los altos precios del sector inmobiliario han impulsado el crecimiento en la oferta de viviendas y, como consecuencia de ello, mayor demanda de agua de uso

doméstico donde ya existe sobreexplotación de las fuentes de abastecimiento.

La mayor fuente de trabajo es el sector de servicios y comercio. En el sector turístico se concentra una gran parte de la población económicamente activa, por lo que la ciudad enfrenta desafíos importantes de la gobernanza del agua, aún más cuando sus actividades son intensivas en agua, como lo es el turismo global (Pacheco-Vega, 2020).

La ciudad de San Miguel de Allende tiene vocación turística. Como señala Pacheco-Vega (2020), los destinos turísticos enfrentan desafíos ambientales sustanciales en todas las áreas. No sólo en el consumo de agua, sino también en el aumento del tráfico turístico de vehículos y automóviles a través de las principales rutas hacia y dentro de la ciudad, crecimiento exponencial en el número de hoteles, lugares de alojamiento, etc. El exceso de turismo nacional e internacional conduce a un aumento importante en el consumo de agua dentro de la ciudad, creando oportunidades para la aparición de conflictos, disputas y protestas en torno a su extracción, asignación y uso.

### Organismo operador de agua potable y alcantarillado de San Miguel de Allende (SAPASMA)

El organismo operador de aguas es una entidad pública descentralizada perteneciente a la administración paramunicipal creada por el Ayuntamiento. Desde 1992 se dio la descentralización: el organismo operador cuenta con régimen, personalidad jurídica y patrimonio propio para la prestación de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

Dentro de sus atribuciones se encuentran la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas superficiales o del subsuelo y residuales, desde el punto de su extracción hasta su distribución, tratamiento y disposición final en los



ámbitos de la competencia municipal y de conformidad con la asignación de la Comisión Nacional del Agua.

Las aguas a cargo del SAPASMA tienen los siguientes usos: doméstico, mixto, comercial, industrial, de servicios, tratada y usos varios, siendo el único responsable para la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado en los centros de población y comunidades del municipio y se apoya con los comités del agua para llevar a cabo sus funciones.

### Los comités

Se espera que sirvan de enlace con autoridades de los tres niveles de gobierno y se conforman por personas con la intención de encauzar las necesidades de la comunidad, buscando integrarse como una sola figura que reúna funciones de informar, buscar asesoraría técnica o legal y organizarse, a fin de promover mejoras en sus comunidades y/o influir en el organismo operador de agua potable. Su regulación viene de acuerdos comunitarios o incluso de reglamentos municipales, pero los procesos de selección no resultan lo suficientemente transparentes.

### Contexto hídrico de San Miguel de Allende

En diversas regiones del mundo se enfrenta una crisis multidimensional del agua a consecuencia de la cada vez más difícil relación “sociedad humana-agua”. Es sumamente complejo analizar dicha crisis: hay que considerar no sólo las interacciones a diferentes escalas, sino también los aspectos ambientales, sociales y económicos. El proceso de esta interacción dual ha sido acompañado por el continuo deterioro ambiental a lo largo de la historia moderna, relacionado con la mayor presión ejercida sobre los recursos naturales y su uso para el beneficio económico de corto plazo (Perevochtchikova, 2010, p.74).



México es un país que presenta un alto grado de estrés hídrico, que ocurre cuando la demanda de agua excede la cantidad disponible durante un cierto período o cuando la mala calidad del agua restringe su uso (Comisión Nacional del Agua (Conagua), 2016) y, pesar del fomento que se ha dado para la adopción del modelo de GIRH (IWRM, *Integrated Water Resources Management*), en el país se presentan —cada vez con mayor frecuencia— conflictos por la mala gestión del agua en áreas urbanas.

Desde esta perspectiva de gestión integrada se resalta el carácter pluricéntrico de la gestión moderna del agua, al concebir la gobernanza o gobernabilidad del agua como un principio que supone la existencia de procesos de regulación de intereses de manera descentralizada, una división de tareas entre los distintos niveles de gobierno del agua y la implementación de políticas públicas eficientes aceptadas por la sociedad, que interviene en su diseño, implementación y monitoreo (Vargas y Mesa, 2006, p. 2).

Una de las mayores críticas al modelo de GIRH es el riesgo de no tomar en cuenta el componente político, sobre todo en un país con baja participación política, baja asociabilidad, altos niveles de corrupción, desconfianza en las instituciones gubernamentales y gran desigualdad económica. La administración del agua en las diversas zonas del país representa un reto: para Pacheco-Vega & Basurto (2008), la crítica a los consejos de cuenca<sup>1</sup> es importante y válida. Gobernar el agua en México continúa siendo problemático, por lo que son necesarios mejores y nuevos modelos de gobernanza

---

1. Según la Ley de Aguas Nacionales, los consejos de cuenca son órganos colegiados de integración mixta, con participación de los tres órdenes de gobierno, de los usuarios del agua y de las organizaciones de la sociedad en la toma de decisiones y asunción de compromisos. Son instancia de coordinación y concertación, apoyo, consulta y asesoría, entre la Comisión Nacional del Agua, incluyendo el Organismo de Cuenca que corresponda, y las dependencias y entidades de las instancias federal, estatal o municipal, y los representantes de los usuarios de agua y de las organizaciones de la sociedad, de la respectiva cuenca hidrológica o



bajo los cuales exista entendimiento entre los intereses de los actores y la sustentabilidad ambiental.

Al mismo tiempo, se debe entender y analizar el modelo de gobernanza en el contexto de un país donde existe una variación importante entre las características regionales: el agua renovable disponible per cápita en las regiones hidrológico-administrativas del sureste del país es siete veces mayor que el promedio de la disponible en México, representando dos terceras partes del agua renovable con una quinta parte de la población, que aporta la quinta parte del PIB nacional; mientras que las regiones del centro y norte del país cuentan con una tercera parte del agua renovable, cuatro quintas partes de la población y de la aportación regional al PIB nacional (Comisión Nacional del Agua (Conagua), 2016).

Para mantener de la mejor manera la sustentabilidad ambiental, el desarrollo social y económico, y evitar conflictos por el agua a diferente escala, las características demográficas, económicas y naturales, demandan la implementación de un nuevo enfoque y estrategias de las políticas públicas en todos los órdenes de gobierno, (Willis et al., 2011).

Uno de los indicadores más comunes para medir el estrés hídrico y la escasez de agua en los acuíferos es el agua renovable per cápita.<sup>2</sup> Una región geográfica está experimentando estrés hídrico cuando el suministro anual de agua cae por debajo de los 1,700 m<sup>3</sup> por persona. Cuando el suministro anual de agua cae por debajo de los 1,000 m<sup>3</sup> por persona, la población enfrenta escasez de agua, y por

región hidrológica. (artículo 3 fracción XV, y artículo 7 fracción II. Ley de Aguas Nacionales, 2016)

2. Agua renovable es la cantidad de agua máxima que es factible explotar anualmente en una región, es decir, la cantidad de agua que es renovada por la lluvia y el agua proveniente de otras regiones o países. El agua Renovable per cápita se mide con el índice Falkenmark, empleado para relacionar el agua renovable y la población, el cálculo es el siguiente: m<sup>3</sup>/hab./año. (2016)

debajo de 500 m<sup>3</sup> es “escasez absoluta” (*Managing Water under Uncertainty and Risk*, 2012, p. 124).

A continuación, se presentan los datos que ilustran el agua renovable per cápita de la población y las aportaciones al Producto Interno Bruto de algunos de los estados del país con menor disponibilidad:

*Tabla 1. Agua renovable per cápita en los estados de la república mexicana*

Entidad Federativa	Agua renovable 2015 (hm <sup>3</sup> /año)	Población a mediados de 2015 (millones de hab.)	Agua renovable per cápita 2015 (m <sup>3</sup> /hab./año)	Aportación al PIB nacional 2014 (%)
Aguascalientes	514	1.29	399	1.21
Baja California	2989	3.48	858	2.79
Baja California Sur	14274	0.76	1654	0.74
Coahuila	2151	2.96	1064	3.4
Ciudad de México	478	8.85	54	16.52
Guanajuato	3856	5.82	663	4.18
Estado de México	5190	16.87	308	9.3
Morelos	1797	1.92	936	1.16
Nuevo León	4285	5.09	843	7.29
Querétaro	2032	2	1014	2.17
Tlaxcala	908	1.28	711	0.56

Fuente: tomado de Conagua, 2016, p. 22.

Según los parámetros de agua renovable per cápita señalados anteriormente, tres estados de la república mexicana podrían encontrarse en niveles de escasez absoluta (el más crítico es la Ciudad de México con 54 m<sup>3</sup>/hab./año), cinco estados enfrentarían escases de agua (entre ellos Guanajuato) y tres estarían experimentando estrés hídrico.



## Metodología de la investigación

La estrategia metodológica implementada es una combinación de análisis documental<sup>3</sup> y del discurso a partir de entrevistas profundas.

El marco analítico es del régimen de políticas públicas en donde intervienen tres variables: los actores, las instituciones y las ideas. El análisis del régimen de política pública permite conocer la interacción y el grado de influencia de cada una de las variables en cada caso de análisis. Esto permitirá comprender la interrelación que existe entre los diferentes factores (ideas, actores, instituciones) en un contexto específico y único para influir en las políticas públicas que se gestan en torno al agua (Pacheco-Vega, 2015).

Buscando comprender la interrelación de las ideas, actores e instituciones (variables) que tienen injerencia en la gobernanza del suministro de agua potable urbana, se analizó el modelo de gobernanza desde el punto de vista del régimen de política pública que Pacheco-Vega (2015) adaptó de Hoberg (2002) para estudiar el agua embotellada en México. De acuerdo con Hoberg, la interacción de los tres componentes da forma a un distintivo régimen de política pública. La manera en que estas variables interactúan ofrece la posibilidad de explicar los rasgos de la gobernanza del agua —todo ello bajo el marco teórico neoinstitucional—.

Se utilizaron cuatro tipos de métodos para la recopilación de datos (revisión de literatura, revisión de documentos, trabajo de campo etnográfico y entrevistas) y dos métodos de análisis textual: un análisis de herramientas de gramática institucional de leyes, reglamentos y programas, y el análisis del discurso de profundas entrevistas.

3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Programa Nacional Hídrico y Reglamento del Sistema de Aguas Municipal.

## Teoría Neoinstitucional

El neoinstitucionalismo aborda —desde la sociología, la economía y la política— la influencia que tienen las instituciones en el comportamiento de los agentes o personas que en ellas interactúan y que tienen un impacto en los resultados medidos en términos de crecimiento y desarrollo (Nee, 1998; Vargas Hernández, 2008). El neoinstitucionalismo desafía las explicaciones económicas racionales al considerar que las organizaciones “responden a creencias socialmente construidas sobre lo cual constituye un comportamiento organizativo eficiente y efectivo” (Suddaby et al., 2013, p. 331).

El Neoinstitucionalismo está fundamentado en la concepción de que tanto el comportamiento y acción de los individuos, como el proceso social y político en general está, en última instancia, determinado por las constricciones (formales e informales) que el humano construye para normar su interacción y viabilizar la vida en comunidad (Córdova, 2017, p. 25). De acuerdo con North (1984), las reglas pueden ser tanto formales (leyes, regulaciones, etc.) como informales (normas de comportamiento, convenciones, reglas de comportamiento autoimpuestas, etc.). Por otro lado, las organizaciones son grupos de individuos que se unen para alcanzar un objetivo común, éstas pueden incluir instancias políticas, económicas, sociales y educativas (en Casero y Pulido, 2005).

A través de la historia, el compromiso de las instituciones ha sido uno de los problemas de mayor peso. Las instituciones pueden entonces establecer reglas del juego que benefician a ambos, tanto a instituciones como a organizaciones. A esto se le denomina credibilidad motivacional. Sin embargo, este compromiso creíble requiere de mucho tiempo para desarrollarse (North, 1993). North (1984) también señala que se debe entender que las instituciones no



necesariamente son creadas para ser socialmente eficientes, ya que las reglas son creadas para servir los intereses de aquéllos que tienen un mayor poder de negociación para crear nuevas reglas. (en Casero y Pulido, 2005).

El análisis institucional, realizado por Ostrom (1990), demostró “que una de las mejores estrategias es la cooperación mediante la construcción de instituciones robustas”. Esta teoría contribuye en el análisis de las instituciones y su vinculación con la gobernanza robusta, la que depende de una participación vinculante de los ciudadanos.

### Ideas, actores e instituciones en torno a la gobernanza del agua

---

La construcción de una gobernanza robusta, el grado de coherencia y coordinación de los tres niveles de gobierno e instituciones que intervienen en la gestión del agua para construir políticas públicas de abajo hacia arriba, depende de la interacción entre actores e instituciones y de la consolidación de una política hídrica que responda a las necesidades públicas y no sólo a intereses en términos de crecimiento económico.

### Actores

---

Los actores, de acuerdo con Hoberg (2002), son individuos u organizaciones públicas o privadas con intereses específicos en el proceso de política pública y que cuentan con elementos para incidir en los resultados de ésta.

Peters (2003) señala a los actores políticos no como individuos fragmentados que reflejan su socialización y su constitución psicológica, y actúan para maximizar el beneficio personal, sino como individuos que reflejan fuertemente los valores de las instituciones a las que están vinculados (García Jurado, 2005, p. 218).

El agua es un elemento necesario para la vida: a su paso va impactando diversos sectores sociales, políticos y económicos. Rogers et al. (2003) consideran al agua un subsistema del sistema de gobernanza general de un país, en donde varios actores interactúan y se relacionan unos con otros. A partir de los años 80, la gobernanza del agua en el mundo se ha moldeado con los cambios en políticas y la intervención de nuevos actores, tornándose más plural e incluyente. Ha involucrado a un mayor número de actores en la toma de decisiones, desde el contexto local (sociedad civil, comunidades, municipios, estados, naciones) al global (países, organismos internacionales, foros internacionales, ONGs), haciendo hincapié en la toma de decisiones horizontal a través de asociaciones y redes de actores que involucran a una amplia gama de actores (Tropp, 2007, p. 26). Esta interacción y participación de actores es fundamental en el diseño e implementación de las políticas del agua para garantizar el desarrollo sostenible de los recursos hídricos (Rogers et al., 2003, p. 16). De ahí la importancia de expandir los contextos sociales e integrar a los actores, redes, organizaciones e instituciones, ya sean públicos o privados, que surgen en la búsqueda de un estado deseado y, con ello, mejorar la comprensión pública de los problemas de gestión en juego buscando un ambiente de participación democrática (Chaffin et al., 2014).

Para Wiek y Larson (2012), la gobernanza enfocada en los actores sociales es uno de los puntos clave para hacer frente a los actuales desafíos del agua, por lo que la gobernanza debe contemplar a todas aquellas personas que son afectadas por el agua y a que su vez afectan al sistema del agua, y conocer detalladamente la vinculación entre actores y agua. A partir de las entrevistas realizadas a profundidad en San Miguel de Allende, se pudo observar que dentro del organismo operador de agua (SAPASMA) se reconoce la importancia de la interacción con la ciudadanía



y de la necesidad de generar procesos colaborativos entre la institución y la sociedad, con el fin de promover mayor participación ciudadana en la toma de decisiones, sin embargo, no existen mecanismos claros para propiciar la participación ciudadana, pues se mantiene una estructura poco flexible, vertical y cerrada. Es evidente que mientras no se logre generar mayor participación de todos los sectores sociales no se abonará a robustecer la gobernanza del agua en la ciudad.

En la tabla 2 se hace un recuento de los actores participantes, de sus exigencias, intereses y percepción sobre la problemática que enfrenta San Miguel en torno a la gobernanza del agua.

*Tabla 2. Percepción sobre la problemática de la gobernanza del agua de los actores participantes*

<i>Actores</i>	<i>Percepción de la problemática</i>	<i>Objetivo</i>
Ciudadanía	Falta de cumplimiento de Derechos ciudadanos.	Llevar a la agenda pública el tema del agua.
	Escasez de agua.	Incidir en la elaboración de políticas públicas.
	Mala calidad del agua.	Conservación del medio ambiente.
	Crecimiento urbano desordenado.	Mejoramiento de la gestión del agua.



<i>Actores</i>	<i>Percepción de la problemática</i>	<i>Objetivo</i>
Políticos / funcionarios públicos	Contaminación de las fuentes de abastecimiento.	Mejora de la calidad del agua.
	Invasión de arroyos y zonas de recarga de los mantos acuíferos.	Ampliación y construcción de plantas tratadoras.
	Asentamientos irregulares.	Certeza jurídica.
	Falta de transparencia e información.	Estudios de ordenamiento ecológico territorial.
	Corrupción.	Transparencia gubernamental.
	Crecimiento urbano no planificado.	
Agricultores	Sobreexplotación de las fuentes de abastecimiento.	Inversión en infraestructura.
	Contaminación de las fuentes de abastecimiento.	Coordinación entre los tres niveles de gobierno.
ONG	Sobreexplotación de las fuentes de abastecimiento.	Uso de ecotecias, cosecha de agua de lluvia.
	Contaminación de las fuentes de abastecimiento.	Bajar el nivel de fugas de la red de agua.
	Crecimiento urbano no planificado.	Campañas para concientizar a ciudadanos. Esquema de cooperación ciudadanía-gobierno.

Fuente: elaboración propia según entrevistas de trabajo de campo en San Miguel de Allende, Gto. (2019)

De las organizaciones no gubernamentales que se han conformado como asociaciones civiles que intentan incidir en la agenda pública en busca de un mejor manejo de los



bienes naturales, en especial del agua, se pueden identificar los objetivos en la tabla 3.

*Tabla 3. Organizaciones no gubernamentales*

<i>Organización</i>	<i>Objetivo</i>
Consejo Técnico de Aguas (COTAS) A.C.	Organización de la sociedad civil conformada por los usuarios de aguas nacionales de un acuífero o zona determinada, que tiene un título de concesión que le otorga la Conagua para poder disponer del uso del agua de acuerdo a cantidad determinada y concesionada en el mismo título.
Salvemos el Río Laja A.C.	Proteger y restaurar las funciones hidrológicas y ecológicas en las microcuencas para asegurar, en el largo plazo, la salud ambiental, la capacidad de recarga del acuífero y garantizar el abasto de agua de calidad a los habitantes de las zona urbana y comunidades en San Miguel de Allende.
Cuerpos de Conservación Guanajuato A.C.	Organización civil sin fines de lucro dedicada, desde 1998, a la promoción del desarrollo comunitario, la conservación y rehabilitación ambiental en microcuencas e investigación de la flora y fauna en áreas naturales del estado de Guanajuato.
Caminos de Agua A.C.	Su misión es proporcionar soluciones de agua de fuente abierta ( <i>open source</i> ) para las comunidades en riesgo, ubicadas en la subcuenca al norte del estado de Guanajuato y aprovechar esas soluciones para otras comunidades del mundo que enfrentan desafíos similares.
El charco del ingenio A.C.	Organización que busca difundir y sustentar las tareas primordiales de conservación ambiental, investigación y difusión. Es también un destino turístico alternativo y espacio de confluencia comunitaria para la población local, con énfasis en la educación ambiental de los más jóvenes y en la construcción de una cultura de respeto y cuidado hacia la naturaleza.

<i>Organización</i>	<i>Objetivo</i>
Vía Orgánica A.C.	Es una organización mexicana sin fines de lucro cuya misión es promover la alimentación saludable y un futuro sustentable a través de la promoción del conocimiento y la práctica de la agricultura regenerativa orgánica, el comercio justo, la justicia social, la vida sostenible y la protección del planeta.

Fuente: elaboración propia con base en información de las Asociaciones Civiles (2019-2020)

El caso de San Miguel de Allende presenta características únicas, los actores están altamente informados, conocen sus derechos, existe una alta capacidad de asociación, perciben la existencia de una crisis de agua y, sin embargo, las acciones de protesta que han implementado en los últimos años no tienen mayor impacto. Es una protesta silenciosa que consiste en un tipo de movilización colectiva en la que, a través de la protesta no violenta de alto interés

pero bajo impacto en ámbitos políticos, las acciones de los actores demuestran desacuerdos con respecto a la asignación del agua. Este caso presenta circunstancias muy peculiares y desconcertantes, pues temas como los problemas de política y el aumento de la violencia atribuida al crimen organizado reemplazaron las discusiones sobre la crisis del agua (Pacheco-Vega, 2020).

### Instituciones

Analizar las instituciones que forman parte de un sistema de gobernanza es un aspecto indispensable debido a que éstas generan las estructuras bajo las cuales se configuran los procesos de toma de decisiones y el desarrollo e implementación de políticas y programas de distribución de recursos, infraestructura y desarrollo tecnológico (Hurlbert y Diaz, 2013).



Las instituciones pueden ser entendidas como un conjunto específico de normas y relaciones que canalizan el comportamiento y satisfacen necesidades humanas físicas, psicológicas o sociales como el consumo, la gobernanza, la protección, el instinto de vinculación y significancia humana, la fe, la socialización y el aprendizaje (Buttel, 2010, p. 35). Alford y Friedland (1993) las definen también como un conjunto de pautas de actividad supraorganizativas mediante las cuales los seres humanos rigen su vida material en el espacio y en el tiempo, y como un conjunto de sistemas simbólicos de los que se sirven para categorizar esa actividad y dotarla de significado (p. 184).

En la gobernanza del agua intervienen instituciones formales e informales que interactúan entre procesos y reglas (Tropp, 2007). Las instituciones formales se componen de instituciones gubernamentales (poderes ejecutivo, legislativo y judicial, dependencias), las normas o normas del Estado (constituciones, leyes, reglamentos), que definen los roles y procedimientos para que las personas se organicen (Buttel, 2010). Las instituciones informales son reglas compartidas socialmente que, generalmente, no están escritas y se crean, comunican y aplican fuera de los canales autorizados oficialmente. Las reglas informales deben responder a una regla o directriz establecida cuya violación genere algún tipo de sanción externa, por lo que el término “instituciones informales” de ninguna manera debe vincularse con instituciones débiles, ya que en muchos casos las instituciones informales, presentan mayor grado de eficiencia que las formales (Helmke y Levitsky, 2004).

En este caso de estudio se ha presentado el crecimiento de la modalidad de abasto mediante pipas para poder atender el desequilibrio que hay entre la oferta y la demandante de agua, tanto en el sector turístico como en los asentamientos irregulares. Sin duda, constituye un mecanismo informal que logra contener la problemática sólo a

corto plazo. Estos actores informales permanecen ante la permisividad institucional, generando mayor incertidumbre a mediano y largo plazo, dado que se pone en manos de ellos el abastecimiento de agua urbana doméstica y comercial bajo condiciones más precarias que el agua entubada que ofrece el organismo operador de agua, configurando una gobernanza del agua que se construye con la interacción de los diversos niveles de gobierno con las reglas formales que se inscriben en un marco legal y normativo, y con las informales que se construyen a partir de la necesidad de cubrir una carencia (en donde las instituciones gubernamentales no lo han hecho), Es de esta manera que los actores despliegan una serie de estrategias para sustituir la vía formal con prácticas que resuelvan el problema de forma inmediata aun cuando no resulte óptima. Además, dentro de este espacio donde se construye la gobernanza del agua, encontramos actores con distintas posibilidades de incidir en la toma de decisiones y en la construcción de la política pública. Esto puede analizarse positivamente cuando los actores que logran ostentar poder promueven acciones para el bien común y generan impacto en fortalecer la gobernanza del bien. Aunque también puede resultar de forma negativa en la medida que los actores que ostenten mayor poder incidan para beneficiar intereses propios o de grupo que afecten a sectores de la población vulnerables y a la propia gobernanza del agua.

En el Programa Nacional Hídrico (PNH) se determinan las directrices que pretende seguir el gobierno de México. Es un programa derivado del Plan Nacional de Desarrollo (PND) que busca contribuir a la solución de la problemática en torno al agua, a partir de la que se formulan los objetivos, estrategias y acciones que precisan las intervenciones de política pública hídrica y, como resultado, contribuye a la configuración de la gobernanza del agua en México. Sin embargo, la disociación de lo planteado en el programa res-



pecto a los mandatos constitucionales ha favorecido el crecimiento de actores informales ante la aplicación laxa de la ley, incluso cuando este sector es permitido desde el propio Estado para integrar los mecanismos de abastecimiento de agua a sectores de la población que normalmente hacen uso de los servicios del sector informal. Podemos hablar de una clara respuesta gubernamental a la crisis del agua en términos dicotómicos en el sentido de abastecimiento público o privado. No se ha consolidado fácticamente mayor participación ciudadana, lo que ha impedido transitar hacia modelos efectivos colaborativos en la gestión del agua.

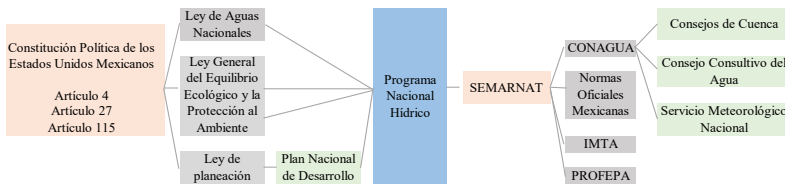
El PNH debería estar estrechamente relacionado con los artículos constitucionales y la ley general de agua que es reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, el programa presentado en 2020 muestra una clara inclinación hacia el cumplimiento del derecho humano al agua, a la atención prioritaria a sectores vulnerables y hacia un manejo sustentable del agua, pero la ley general de aguas está enfocada a establecer los derechos que tiene la nación sobre todas las aguas del país. En el análisis específico del Reglamento del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de San Miguel de Allende, los derechos humanos sólo tienen una mención. Si bien en sus enunciados puede encontrarse el objetivo de garantizar el abasto en cantidad y calidad, es obvia la poca coordinación del PNH con el reglamento municipal, que está encaminado en cierta medida a la ley de aguas nacionales y a establecer sanciones apegadas a las leyes estatales, municipales, fiscales y a la normatividad vigente, sin buscar de forma integral contribuir a un programa federal.

El PNH muestra un claro enfoque hacia la población más vulnerable, habría que observar si —en el trascurso de este gobierno federal— se logran modificaciones de ley para dar instrumentos que propicien el cumplimiento del derecho humano al agua y sobre sanciones para las instituciones o

servidores públicos que incumplan o violenten estas leyes. Tras el análisis de los enunciados institucionales no se pueden observar instrumentos claros para hacer cumplir el derecho humano al agua, sólo existen declaraciones de buenos deseos por conseguirlo.

En la figura 2 pueden observarse las leyes que construyen el PNH y los organismos de gobierno encargados de garantizar su cumplimiento.

Figura 2. Construcción del Programa Nacional Hídrico



Fuente: Elaboración propia según la Ley de Aguas Nacionales (Última reforma publicada Diario Oficial de la Federación 06-01-2020).

Conagua depende de la Semarnat y tiene la atribución de coordinar a las instituciones gubernamentales encargadas directas de administrar los recursos hídricos del país en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

Dentro del Reglamento Municipal también existen enunciados institucionales que señalan la atribución del gobierno municipal por favorecer la coordinación con la Federación, pero el Reglamento y la Ley de Aguas Nacionales no son específicas en cuanto a las acciones, por lo que dicha coordinación queda libre a interpretación de los involucrados ni establecen sanciones ante la falta de coordinación.

En la tabla 4 se presentan las atribuciones en los tres niveles de gobierno que son fundamentales para la gestión del agua a nivel federal, estatal y municipal en el país.

*Tabla 4. Instituciones Gubernamentales  
en los tres niveles de gobierno*

<i>Instituciones</i>	<i>Atribuciones</i>
Comisión Nacional del Agua (Conagua)	Es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), que tiene por objeto ejercer las atribuciones que le corresponden a la autoridad en materia hídrica y constituirse como el órgano superior con carácter técnico, normativo y consultivo de la federación, en materia de gestión integrada de los recursos hídricos, incluyendo la administración, regulación, control y protección del dominio público hídrico. En el ejercicio de sus atribuciones, se organiza en dos modalidades: a. El nivel nacional, y b. El nivel regional hidrológico administrativo, a través de sus organismos de cuenca. Es de Jurisdicción federal.
Comisión Estatal de Agua de Guanajuato	Es un organismo descentralizado del poder ejecutivo con personalidad jurídica y patrimonio propio. Propone el contenido de la planeación hidráulica. Es de Jurisdicción Estatal.
Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de San Miguel de Allende (SAPASMA)	Es una entidad pública descentralizada perteneciente a la administración paramunicipal creada por el Ayuntamiento, con régimen y personalidad jurídica y patrimonio propio para la prestación de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado y saneamiento en el municipio de San Miguel de Allende, Gto. Es de Jurisdicción Municipal.

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

De la coordinación de los tres niveles de gobierno depende en gran medida el éxito en materia hídrica, pero el complicado engranaje institucional se vuelve un obstáculo para el cumplimiento de los objetivos en esta materia. Como se señala en el Artículo 27 constitucional, el agua es propiedad



de la nación y el encargado de ofrecer el servicio de agua potable y alcantarillado es el municipio a través de un organismo operador de agua.

En busca de examinar lo planteado en la Constitución, en el PNH, el reglamento municipal y la vinculación entre ellos, se aplicó la estrategia metodológica de gramática institucional.

### Análisis gramatical institucional

Se realizó un análisis de los Artículos constitucionales 4, 27 y 115, del Programa Nacional Hídrico 2020 y del Reglamento del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de San Miguel de Allende, Gto., 2020, utilizando la Herramienta de Gramática Institucional (*Institutional Grammar Tool* o IGT) desarrollada por Ostrom y Crawford y subsiguientemente ampliada por (Siddiki et al., 2011, pp. 85-86), en busca de clarificar la vinculación entre estos textos para la consecución del objetivo consagrado en el Artículo 4 constitucional sobre el derecho humano al agua.

El IGT permite codificar y analizar enunciados institucionales contenidos en leyes, regulaciones, estatutos y otros instrumentos. Las declaraciones institucionales a partir de enunciados institucionales se codifican de acuerdo con Siddiki et al. (2011), con un conjunto específico de reglas llamadas ABDICO. Cada declaración se descompone usando una clasificación de cada componente. (pp. 85-86)



Tabla 5. Componentes de la sintaxis ABDICO

<i>A</i>	<i>B</i>	<i>D</i>	<i>I</i>	<i>C</i>	<i>O</i>
<i>Attribute</i>	<i>oBject</i>	<i>Deontic</i>	<i>AI</i>	<i>Condition</i>	<i>Or Else</i>
<i>Atributo</i>	<i>OBjeto</i>	<i>Deóntico</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Condición</i>	<i>Si no</i>
Es el actor o agente que ejecuta el objetivo.	Es el receptor de la acción.	Establece lo que está permitido, obligatorio o prohibido.	Describe a qué acción se refiere el Deóntico.	Modifica el objetivo en términos temporales o espaciales, a menudo usando palabras como “cuándo”, “dónde” y “cómo”.	La sanción establecida.

Fuente: Elaboración propia según (Siddiki et al., 2011, pp. 85-86).

## Resultados

Se aplicó la estrategia metodológica al Artículo 4 constitucional; al Art. 27, párrafos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto y sexto fracción I; al artículo 115.º, párrafo primero, fracción III, inciso a. También se analizó del PNH: 5 Objetivos, 99 estrategias, 4 normas y 4 reglas que se plantean para buscar un manejo sostenible del bien y una buena gobernanza del agua en el país.

En el Artículo 4 constitucional, párrafos quinto y sexto, dentro de los enunciados institucionales, se encontró el establecimiento del derecho humano al agua referente a toda la población. En los Atributos (actor o agente que ejecuta el objetivo) sólo se encontró al Estado y la población. En la categoría Deóntico (lo que está permitido, obligatorio o prohibido) se encontró la obligación para el Estado y tiene derecho para la población; el Objetivo para el primero es garantizar los derechos del segundo, es decir, el acceso, disposición y

saneamiento de agua. El Objeto (receptor de la acción) es la población por medio de la coordinación de los tres niveles de gobierno, de acuerdo con lo establecido en la ley de aguas nacionales, que en la categoría Deóntico encontramos que no obliga ni prohíbe, queda sólo dentro de la posibilidad.

En el Artículo 27 constitucional, párrafos primero, segundo, tercero, cuarto y sexto, fracción I, en la categoría Atributo, aparece en seis ocasiones “la Nación” y en una ocasión: “mexicanos por nacimiento o por naturalización, las sociedades mexicanas y extranjeros”. El Objeto son los particulares, usuarios urbanos y rurales, particulares o sociedades constituidas. El Deóntico sólo se establece en un sentido para la Nación, tiene derecho. El Objetivo se da en términos de utilidad pública y en la categoría “Si no” la ley de aguas nacionales, que es reglamentaria de este artículo.

En el Artículo 115 constitucional se analizó el párrafo primero, fracción III, inciso a, el Atributo es para los Municipios, en la categoría Deóntico establece la obligación, como Objetivo se establece las funciones y servicios públicos de agua potable, drenaje y alcantarillado, sin establecer Condición o alternativas para la categoría Si no.

El Programa Nacional Hídrico, contiene cinco enunciados institucionales referentes a los Objetivos concerniente a las ideas que se presentan en la tabla 6.

*Tabla 6. Objetivos del Programa Nacional Hídrico*

Objetivos institucionales	
1	Derecho Humano al agua / Población vulnerable
2	Desarrollo sostenible
3	Población vulnerable / Vigilancia y prevención
4	Manejo sostenible
5	Gobernanza / Transparencia

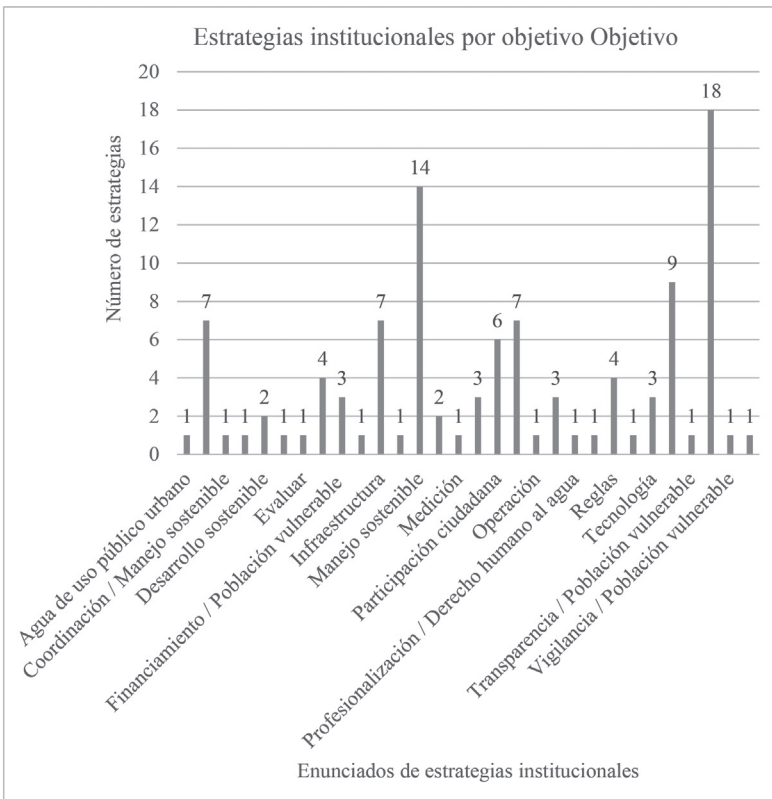
Fuente: Elaboración propia con base en el análisis ABDICO a partir del Programa Nacional Hídrico 2020-2024.



Se estudiaron 112 enunciados institucionales dentro del PNH, donde están los 5 ya mencionados Objetivos, 99 enunciados referentes a estrategias para cumplir con los Objetivos, 4 enunciados referentes a normas y 4 enunciados referentes a leyes y reglas.

Para los enunciados de estrategias institucionales por Objetivo, se agruparon conforme a la temática, como se presentan en la siguiente figura.

Figura 3. Estrategias Institucionales por Objetivo



Fuente: Elaboración propia según el PNH, 2020-2024.

Los objetivos y estrategias planteadas en el Programa Nacional Hídrico (Secretaría de medio ambiente y recursos naturales (Semarnat), 2020), como se puede observar en la figura 3, están enfocados a acciones de vigilancia, de manejo sostenible del recurso, de transparencia, de atención a la población más vulnerable, de coordinación en los tres niveles de gobierno y los organismos encargados de la gestión del agua en el país, en el mantenimiento e inversión en infraestructura y en fomentar la participación ciudadana. Las estrategias planteadas por el actual gobierno reflejan un cambio respecto al programa anterior, los objetivos planteados en el Programa Nacional Hídrico 2014 – 2018 (Secretaría de medio ambiente y recursos naturales (Semarnat), 2014), se refieren a la gestión integrada y sustentable del agua, a incrementar la seguridad hídrica ante sequías e inundaciones, fortalecer el abastecimiento de agua y el acceso a los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, incrementar las capacidades técnicas, científicas y tecnológicas del sector, asegurar el agua para el riego agrícola, energía, industria, turismo y otras actividades económicas y financieras de manera sustentable, y consolidar la participación de México en el contexto internacional en materia de agua. Puede observarse un cambio por lo menos en el establecimiento de los objetivos y por lo tanto en las estrategias propuestas para su cumplimiento. Se vuelve sustancial impulsar una ley reglamentaria del Artículo 4 constitucional, además de la ya existente sobre el Artículo 27, a fin de garantizar el cumplimiento del derecho humano al agua, dado que de no promoverse los mecanismos legales para su cumplimiento se corre el riesgo de mantener un PNH inoperante.

A nivel Municipal, se examinó el reglamento del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de San Miguel de Allende, Gto., 2020 (Municipio San Miguel de Allende, 2020), donde se encontró: 39 enunciados institucionales relacionados con el derecho humano al agua, el abas-



tecimiento, el saneamiento, las atribuciones del organismo operador, las acciones de coordinación con los tres órdenes de gobierno y la sanciones establecidas por incumplimiento al reglamento en los temas antes mencionados, obteniendo los siguientes resultados, resumidos en la tabla 7.

A partir del análisis de los Enunciado Institucionales, de los artículos constitucionales, del PNH y el Reglamento del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado Municipal, puede afirmarse que en México no hay una planeación a largo, mediano ni a corto plazo sobre el agua. Los distintos momentos donde se establecieron las leyes, reglamentos y programas evidencian diferentes visiones políticas y económicas sobre el agua, en los artículos constitucionales existen visiones contrapuestas entre el Artículo 4 y el 27, que establecen el derecho humano al agua y el que tiene la Nación sobre el agua, respectivamente. El 27 no establece cómo la Nación va a coordinar a los tres órdenes de gobierno para asegurar que se cumpla, incluso en el reglamento municipal se establecen sanciones para cortar el servicio de agua potable cuando los usuarios dejen de cubrir el pago por el servicio durante tres periodos consecutivos, lo que es sólo una muestra de las contradicciones entre lo establecido en la Constitución y las reglas vigentes para brindar el servicio de agua potable, ya que en la Constitución no se prevén excepciones en su cumplimiento, puesto que establece que es para toda la población, incluso en el PNH se señala insistentemente que se debe proteger a la población más vulnerable. El PNH responde a una visión gubernamental, que cambia conforme cambia la visión de desarrollo del país, y no responde a la problemática de la gestión del agua. Es preocupante que en un contexto donde no se logra garantizar la seguridad hídrica, con conflictos detonados, latentes, invisibilizados a lo largo de territorio, no exista un claro objetivo por atender situaciones de conflicto. Es claro que de no generarse una gobernanza robusta en materia de agua se pone en riesgo

Tabla 7. Estrategias, normas y reglas institucionales

Detalle	Enunciados Institucionales	Estrategias	Normas	Reglas	Grado de Intensidad de Regulación
Constitución	Art 4.°, párrafos 5 y 6.	2	0	1	Bajo
Política de los Estados Unidos Mexicanos	Art 27.°, párrafos 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 10 fracción I Art 115.°, párrafo 1, fracción III, inciso a.	0	0	3	Medio
Programa Nacional Hídrico	5 Objetivos	99	4	4	Bajo
Reglamento de SAPASMA	Art 1.°, párrafo I, II, III, IV, V, VI, VII y VIII. / Art 2.°, 4.°, y 6.° / Art 10.°, párrafo I, II, IV, V, VI, VII, VIII, XV y XVI. / Art 72.°, párrafo I. / Art 73.°, párrafo V. Art 86.°, párrafo I y IV. / Art 87.°, párrafo I. / Art 88.°, párrafo I. / Art 92.°, párrafo I y VII. / Art 96.°, párrafo I. / Art 98.°, párrafo I. / Art 99.°, párrafo II. / Art 104.°, 155.°, 180.°, 190.° y 192.° / Art 194.°, párrafo I. / Art 203.° y 242.°.	12	10	7	Medio

Fuente: Elaboración propia aplicando la Herramienta de Gramática Institucional (Siddiki et al., 2011; Crawford and Ostrom 2005).

las condiciones mínimas de salud y bienestar social, temas que en el discurso se dicen son prioridad.

### Ideas

El análisis de las ideas permite conocer la percepción de la sociedad sobre los temas que giran en torno al agua; esta variable podría explicar en buena medida la interacción del humano con el agua y brindar una aproximación a las valoraciones y juicios que sobre ella se tiene. (Pacheco-Vega, 2015).

Jones (2011), en su estudio sobre la gobernanza del agua potable en zonas rurales de Mali, identificó que la disponibilidad de pagar el agua por parte de los usuarios es un factor mucho más importante que la capacidad misma de pago. La disponibilidad de pago es una idea generada en los grupos de usuarios en el caso de Mali se alimentaba de factores e incentivos como la existencia de fuentes alternativas de agua, las expectativas generadas por las ONG sobre la reparación de los sistemas hidráulicos, la percepción de vínculos entre los pagos y los beneficios, así como la falta de confianza en la persona que administra la bomba de agua.

En otro contexto, Pacheco-Vega (2015), en el estudio sobre el agua embotellada en México, expone la idea que prevalece en la colectividad mexicana sobre la baja calidad bacteriológica y de pureza química del agua potable distribuida a los domicilios por los organismos operadores, parte de las causas del incremento en el consumo de agua embotellada. Una de las fuentes que alimenta esta idea es la desconfianza en los organismos operadores y el deterioro en la calidad del agua que se extrae para el suministro de las casas. Estos factores dificultan la confianza de las personas a tomar agua directamente del grifo y fortalecen la cultura del consumo de agua embotellada, por lo que el costo del agua no es una de las ideas principales sino su mala calidad. Según el análisis de percepción de la población



de San Miguel, recabando las ideas que prevalecen dentro del discurso sobre la problemática del agua y que pueden considerarse ideas construidas a partir de la desconfianza ante la falta de mecanismos de consulta o participación, se construyó la siguiente tabla:

*Tabla 8. Ideas sobre la problemática del agua*

El campo consume demasiada agua.
El agua no se puede beber del grifo.
El crecimiento urbano carece de planeación.
Los asentamientos irregulares contribuyen al problema.
Las autoridades son corruptas.
Falta participación ciudadana para el diseño de políticas públicas.
No hay transparencia ni rendición de cuentas.
Falta inversión en infraestructura.

Fuente: Elaboración propia según entrevistas de trabajo de campo en San Miguel de Allende, Gto. (2019).

Al analizar esta variable se advierten, entre otros asuntos, la percepción de falta de planeación de las instituciones gubernamentales, la mala calidad del agua que impide beber agua del grifo y la poca credibilidad en las autoridades. Todas estas ideas respecto de la gobernanza del agua se han construido a lo largo del tiempo y las instituciones de gobierno no han logrado revertirlas, sobre todo por la falta de soluciones ante la problemática y la falta de comunicación con la ciudadanía, generando condiciones que desincentivan la participación ciudadana y, por el contrario, abonan a la desconfianza en las instituciones.

Cabe mencionar que las ideas dentro de las instituciones gubernamentales habían permanecido ubicadas dentro de una percepción científico-técnica sobre la gestión, con una valoración meramente económica sobre el bien. Ahora, en el contexto de la nueva administración federal (2018-2024) encontramos una modificación en el discurso con un énfasis



hacia los derechos humanos y a la atención a poblaciones vulnerables; sin embargo no se puede observar una postura adecuada para el manejo sostenible de los bienes naturales.

En términos de gobernanza robusta, definida por Havenkes (2016) como un complejo proceso que contempla la participación multinivel de actores e instituciones que van más allá del Estado, en donde la toma de decisiones involucra a los sectores públicos, privados y sociedad civil. Para el caso de San Miguel de Allende, en el reglamento de aguas no se establece de manera clara la participación ciudadana, pues abre la posibilidad a que no se concrete por la vía de los hechos, quedando en las manos del organismo operador promoverla y/o coordinarla. Un instrumento que podría tener mayor impacto en la elaboración de las políticas públicas respecto al manejo del agua son los consejos de cuenca, pero, como señala Pacheco-Vega (2020), se generó la creencia de que, ante la toma de decisiones compartidas, todas las partes interesadas que se sientan a la mesa comparten el mismo grado de poder en las jurisdicciones y territorios, cosa que no sucedió y no se ha logrado cumplir, dificultando el objetivo de generar participación efectiva en la toma de decisiones en el sector.

### Conclusiones

La óptima y eficiente gobernanza del agua sólo puede darse bajo la coordinación entre los niveles de gobierno, en correspondencia con los distintos marcos normativos y la participación de los actores de la sociedad civil, sin embargo, en la ciudad de San Miguel de Allende no van de la mano. Los intereses económicos y políticos que existen sobre el manejo del agua impiden un manejo sostenible. El tema del agua no logra posicionarse en la agenda política, ni se le considera relevante. No existen mecanismos para propiciar la participación ciudadana y menos para que la

ciudadanía participe en la toma de decisiones; éstas suelen darse verticalmente, atendiendo a los intereses de crecimiento económico apoyado en el sector turístico y el desarrollo inmobiliario, dejando en último término un desarrollo apoyado en la sostenibilidad del bien.

La rendición de cuentas es un aspecto fundamental para transparentar el proceder de todos los actores a fin de contribuir a cambiar la percepción de corrupción que se tiene sobre las autoridades de gobierno. De esta manera es posible una real transición a la participación ciudadana más activa y a la generación de acuerdos vinculantes entre los actores que permitan transitar hacia una gobernanza robusta.

Este caso es una muestra de un conflicto de tantas ciudades. Conflicto que no logra posicionarse en la agenda pública, aun cuando existe la percepción de un conflicto con el abasto de agua. La reglamentación blanda, el diseño institucional, la proliferación de actores informales y la idea de desarrollo fincada en el crecimiento económico dan forma a la gobernanza del agua en una ciudad que enfrenta un crecimiento inmobiliario e implica retos importantes, entre ellos, abastecer de agua a sus habitantes y sostener la visión de crecimiento que hay sobre de la ciudad. ☰

Alford, R. y F.R. (1993). La sociedad regresa al primer plano, símbolos, prácticas y contradicciones institucionales. *Zona Abierta*, 2(63–64), 155–207.

Buttel, F. H. (2010). Social institutions and environmental change. In M. R. Redclift & G. Woodgate (Eds.), *The international handbook of environmental sociology* (Segunda). Edward Elgar Publishing Limited.

Caminos de Agua, A. C. (2021) *Caminos de agua*. Recuperado de: <https://www.caminosdeagua.org/>

Casero, D., & Pulido, U. (2005). Teoría Económica Institucional y Creación de Empresas. *Birley*, 11, 209–230.

## Bibliografía



Bibliografía

- Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=274120410012>
- Chaffin, B. C., Gosnell, H., & Cosens, B. A. (2014). A decade of adaptive governance scholarship: synthesis and future directions. *Ecology and Society*, 19(3), art56. Recuperado de: <https://doi.org/10.5751/ES-06824-190356>
- Comisión Nacional del Agua (Conagua). (2016). *Atlas del Agua en México 2016*. Recuperado de: [www.gob.mx/conagua](http://www.gob.mx/conagua)
- García Jurado, R. (2005). B. Guy Peters, El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política. *Estudios Políticos*, 8(4), 217–220. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=426439532012>
- Helmke, G., & Levitsky, S. (2004). Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspectives on Politics*, 2(4), 725–740.
- Hoberg, G. (2002). Policy Cycles and Policy Regimes: A Framework for Studying Policy Change. In M. Howlett, J. Wilson, G. Hoberg, & J. Rayner (Eds.), *Search of Sustainability: British Columbia Forest Policy in the 1990s* (pp. 1–31). UBC Press.
- Hurlbert, M. A., & Diaz, H. (2013). Water Governance in Chile and Canada: a Comparison of Adaptive Characteristics. *Ecology and Society*, 18(4), art61. Recuperado de: <https://doi.org/10.5751/ES-06148-180461>
- Jones, S. (2011). Participation as citizenship or payment? A case study of rural drinking water governance in Mali. *Water Alternatives*, 4(1), 54–71. Recuperado de: <https://www.ircwash.org/sites/default/files/Jones-2011-Participation.pdf>
- Kauffer, E. (2020). Between an erratic IWRM and multifaceted water insecurities: The transboundary Hondo river basin in Mexican policy. *Tecnología y Ciencias del Agua*, 11(6), 127–176. Recuperado de: <https://doi.org/10.24850/JTYCA-2020-06-04>

- Municipio de San Miguel de Allende, Gto. (2016). *Programa de Gobierno Municipal 2015-2018*. En *Periódico Oficial*.
- Municipio de San Miguel de Allende, Gto. (2019). Programa de gobierno municipal 2018 - 2021. En *Periódico Oficial*.
- Municipio San Miguel De Allende, Gto. (2020). *Reglamento del sistema de agua potable y alcantarillado*. En *Periódico Oficial*.
- Nee, V. (1998). *Sources of the New Institutionalism*. Recuperado de [https://www.russellsage.org/sites/default/files/brinton\\_nee\\_chapter1\\_pdf.pdf](https://www.russellsage.org/sites/default/files/brinton_nee_chapter1_pdf.pdf)
- North, D. C. (1993). Institutions and Credible Commitment. En *Journal of Institutional and Theoretical Economics* (Vol. 149, Issue 1, pp. 11–23).
- Ostrom, E. (2000). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva* (1.º ed.). Fondo de Cultura Económica.
- Pacheco-Vega, R. (2020). Governing urban water conflict through watershed councils-A public policy analysis approach and critique. *Water (Switzerland)*, 12(7). Recuperado de: <https://doi.org/10.3390/W12071849>
- Pacheco-Vega, R., & Basurto, F. (2008). Instituciones en el saneamiento de aguas residuales: reglas formales e informales en el Consejo de Cuenca Lerma-Chapala. *Revista Mexicana de Sociología*, 70(1), 87–109. Recuperado de: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-25032008000100003&script=sci\\_abstract](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-25032008000100003&script=sci_abstract)
- Pacheco-Vega. (2015). Agua embotellada en México: de la privatización del suministro a la mercantilización de los recursos hídricos. *Espiral*, XXII (63), 221–263. Recuperado de: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-05652015000200007](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-05652015000200007)
- Perevochtchikova, M. (2010). La problemática del agua: revisión de la situación actual desde una perspectiva ambiental. En *Los grandes problemas de México: Vol. IV* (1.º ed., pp. 61–104). El Colegio de México.



Bibliografía

- Rogers, Peter., Hall, A.W., & Global Water Partnership. (2003). *Effective water governance*. Global Water Partnership.
- Secretaría de medio ambiente y recursos naturales (Semarnat). (2014). *Programa Nacional Hídrico 2014 - 2018. Diario Oficial*.
- Secretaría de medio ambiente y recursos naturales (Semarnat). (2020). *Programa Nacional Hídrico 2020-2024. Diario Oficial*.
- Siddiki, S., Weible, C. M., Basurto, X., & Calanni, J. (2011). Dissecting Policy Designs: An Application of the Institutional Grammar Tool. *Policy Studies Journal*, 39(1), 79–103. Recuperado de: <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00397.x>
- Suddaby, R., Seidl, D., & Lê, J. K. (2013). Strategy-as-practice meets neo-institutional theory. *Strategic Organization*, 11(3), 329–344. Recuperado de: <https://doi.org/10.1177/1476127013497618>
- Tropp, H. (2007). Water governance: trends and needs for new capacity development. *Water Policy*, 9(S2), 19–30. Recuperado de: <https://doi.org/10.2166/wp.2007.137>
- United Nations Water. (2012). *Managing Water under Uncertainty and Risk*. Recuperado de: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000215644>
- Vargas, S., & Mesa, V. (2006). *Gestión integrada del agua en México e institucionalización del enfoque interdisciplinario*. Recuperado de <https://library.co/document/qop-65njz-gestion-integrada-agua-mexico-institucionalizacion-enfoque-interdisciplinario.html>
- Vargas Hernández, J. G. (2008). *Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo*. En *¿Exige la sociedad-red una nueva democracia?* (pp. 1-33). Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- Wiek, A., & Larson, K. L. (2012). Water, People, and Sustainability—A Systems Framework for Analyzing and

Bibliografía

- Assessing Water Governance Regimes. *Water Resources Management*, 26(11), 3153–3171. Recuperado de: <https://doi.org/10.1007/s11269-012-0065-6>
- Willis, R. M., Stewart, R. A., Panuwatwanich, K., Williams, P. R., & Hollingsworth, A. L. (2011). Quantifying the influence of environmental and water conservation attitudes on household end use water consumption. *Journal of Environmental Management*, 92(8), 1996–2009. Recuperado de: <https://doi.org/10.1016/j.jenvam.2011.03.023>