



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

EVALUACIÓN CRÍTICA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS  
MODELOS DE GESTIÓN SOCIAL DEL AGUA Y GESTIÓN INTEGRADA DE LOS  
RECURSOS HÍDRICOS.

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
(OPCIÓN CIENCIAS POLÍTICAS)

**PRESENTA:**

**RODRIGO ALVAREZ LÓPEZ**

**ASESOR:**

**CÉSAR PÉREZ TORRES**

Junio, 2015

Ciudad Universitaria, D. F.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **Agradecimientos**

*Agradezco a mi madre, Evelia, por enseñarme a creer y a ser perseverante. Por enseñarme que, si queremos algo, tenemos luchar por ello con todo nuestro corazón.*

*A mi padre, Rodrigo, por darme consejo en los momentos duros y enseñarme el valor de la voluntad.*

*A mi hermano, Fernando, por estar siempre juntos en este camino que es la vida. Te quiero, Cano.*

*A Angela Torio, por ser mi compañera, mostrarme lo que es la decisión y el compromiso, disfrutando de lo que es bello.*

*A mi asesor y amigo, César Pérez, por ser ese maestro que te enseña a volar.*

*A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, por hacer de mi un ciudadano crítico y permitirme desarrollar intelectualmente.*

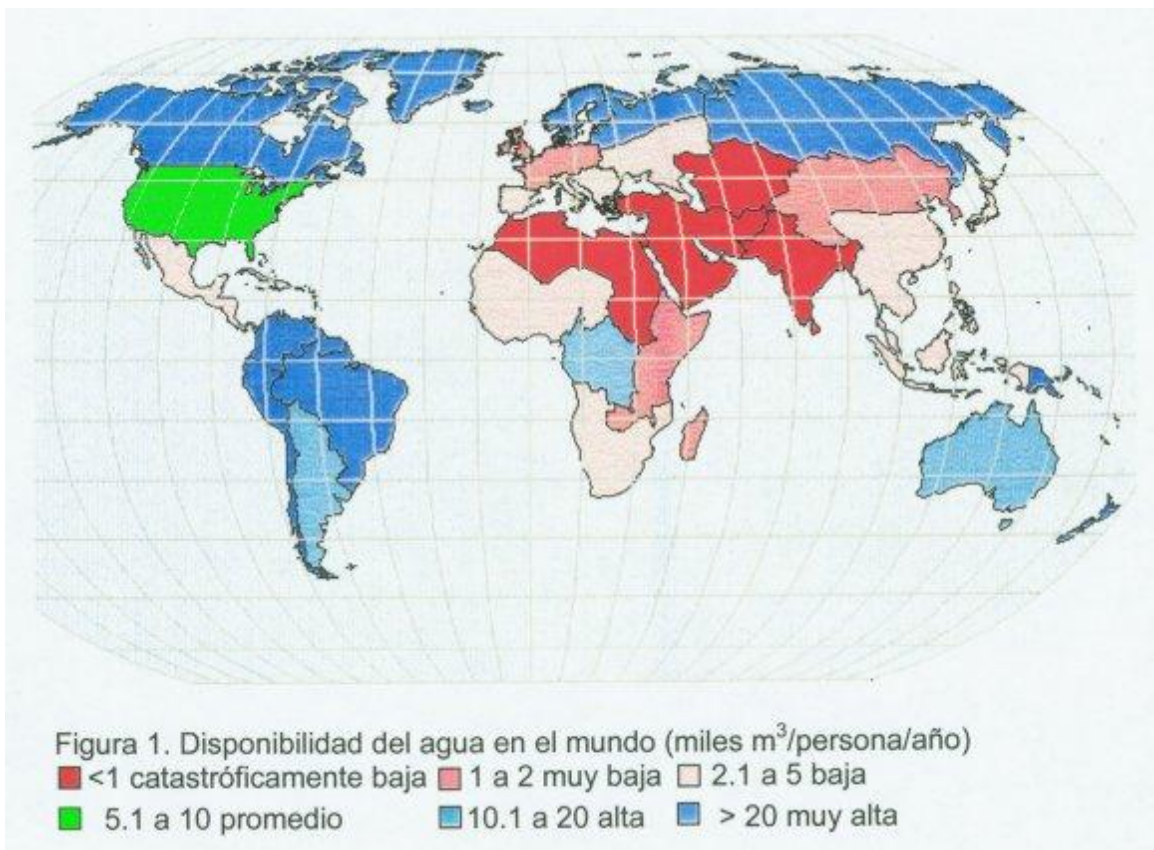
*A la Universidad Nacional Autónoma de México, por ser mi alma mater .*

<b>Índice</b>	
<b>Introducción.....</b>	<b>4</b>
<b>Capítulo 1. La gestión del agua y la participación ciudadana.....</b>	<b>13</b>
<b>1.1 Orígenes de la Gestión del Agua a partir de la Gestión Pública y la Crisis del Estado Benefactor. ....</b>	<b>13</b>
<b>1.2 Participación ciudadana (función social de la gestión pública) .....</b>	<b>39</b>
<b>1.3 Gestión del Agua y marco jurídico mexicano.....</b>	<b>54</b>
<b>Capítulo 2: La Gestión Social del Agua.....</b>	<b>70</b>
<b>2.1 La GSA: aspectos fundamentales .....</b>	<b>70</b>
<b>2.2 La valorización cultural y el derecho de los pueblos.....</b>	<b>87</b>
<b>2.3 La Participación ciudadana en la historia de la GSA.....</b>	<b>96</b>
<b>Capítulo 3: La Gestión Integral de los Recursos Hídricos.....</b>	<b>107</b>
<b>3.1 Principios y orígenes de la GIRH.....</b>	<b>107</b>
<b>3.2 La participación ciudadana en la GIRH.....</b>	<b>119</b>
<b>3.3 El discurso de la mercantilización.....</b>	<b>133</b>
<b>Conclusiones.....</b>	<b>139</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>150</b>

*«Hay suficiente agua para la vida humana  
pero no para la codicia humana».*  
Mahatma Gandhi.

## Introducción

¿Existe realmente una crisis del agua? ¿Quién se beneficia con dicha crisis? A partir de estas dos preguntas, el presente trabajo tiene como finalidad analizar la participación ciudadana dentro de dos modelos de gestión del agua: la gestión social del agua y la gestión integrada de los recursos hídricos. Dicho análisis sirve para determinar de qué manera la participación ciudadana puede ser usada dentro de un nuevo enfoque de gestión del agua que asuma nuevas consideraciones en torno al recurso hídrico, al pasar su apreciación de un bien público o privado, a uno de uso común.



Disponibilidad de agua en el mundo a comienzos del siglo XXI. (Calderón,2008)

Hoy en día, con el cambio de paradigma sobre los límites del crecimiento y el desarrollo sustentable, el calentamiento global y las acciones para mitigarlo y adaptar las acciones del ser humano, el argumento de la crisis del agua plantea un dilema sobre la manera en que el ser humano y el elemento vital se relacionan. Aparecen modelos y herramientas novedosas que buscan resolver el problema del agua a través de nuevos enfoques y la inclusión de nuevos mecanismos de gestión. Estos nuevos mecanismos de gestión se caracterizan, básicamente, por replantear la manera en cómo se ha venido gestionando el recurso, por lo que, aparte de considerarse novedosas, implican una ruptura con las prácticas actuales de gestión.



*“El mar Aral: un ejemplo de mala gestión del agua. El mar Aral era uno de los cuatro lagos(sic) más grandes del mundo en el que desembocan los ríos Amur Darya y Syr Darya. A partir de 1960, el gobierno soviético comienza obras de trasvase de estos ríos hacia canales de riego para cultivos agrícolas. La creciente extracción de agua, motivó el progresivo descenso en el volumen almacenado en el lago, con enormes pérdidas económicas en la zona y alta contaminación de las aguas que aún permanecen en el Aral. El desastre ecológico parece irreversible. En la foto, una vista aérea de Mar en 1989 y en 2003.” (Aspectos ambientales. Intervención Humana en ríos y lagos (n.d.) consultado el 27 de septiembre de 2011 en <http://www.ucm.es/info/diciex/proyectos/agua/riosylagos.html>)*

Por todo el mundo se documentan casos en donde se habla de la mala gestión de los recursos y como es que esto ha llevado irremediablemente a la pérdida de ecosistemas y de estilos de vida. Sin embargo, las críticas pueden dividirse en dos grandes vertientes. Por un lado, se toma el paradigma del cambio climático como

el parteaguas y origen de los desajustes y desequilibrios ambientales, cuyas implicaciones causan impactos críticos y severos sobre el medio ambiente y el hombre. Por otro lado, se apuntan como causas el completo descontrol y crecimiento desmedido por parte del hombre como las verdaderas causas del problema.

Ambas vertientes toman como principio fundamental el hecho de que se están presenciando en la actualidad severos daños a los ecosistemas y que a su vez esto repercute en la vida del hombre. No obstante, la diferencia fundamental entre una causa y otra es el grado de responsabilidad que carga el ser humano. Si tomamos como premisa fundamental el cambio climático y sus terribles consecuencias sobre el medio ambiente, el grado de responsabilidad de la civilización humana disminuye en comparación a las alteraciones que lleva consigo el cambio climático. Esto quiere decir que aunque el hombre es responsable del cambio climático, el fenómeno como tal ya produce ciertos efectos más allá de que el hombre esté involucrado en sus orígenes o no.

Si tomamos como premisa fundamental el crecimiento y aparente progreso de la civilización humana como primer y único responsable de la degradación medioambiental, las propuestas de solución tienden a dividirse. Dichas soluciones reconocen que, bajo las condiciones actuales de supervivencia de la raza humana, han ocurrido graves alteraciones al medio ambiente, por lo que es preciso “modificar el rumbo”. Nuevamente, ocurre una partición en cuanto a las soluciones planteadas: regresión a un estado previo de gestión o un nuevo enfoque.

La regresión a un estado previo supone que bajo una reconfiguración del papel del Estado, es posible regular y controlar la gestión de los recursos naturales, entre ellos, el agua. Medidas de control más severas y fuertemente centralizadas a cargo del Estado para garantizar que existe un ente único regulador capaz de vigilar el uso y aprovechamiento de los demás actores sobre los recursos, con suficiente margen de acción y herramientas para hacer cumplir dichas observaciones y, con ello, redireccionar el rumbo de la gestión del agua.

Un nuevo enfoque de gestión del agua, asume que la gestión actual dirige a un callejón sin salida, en donde se ha visto la aparente incapacidad de los Estados

por poder regular adecuadamente el recurso y que, por lo tanto, merece ser replanteada. En sí, este tipo de soluciones pugnan por una nueva reconfiguración de los espacios público y privado para así poder gestionar conjuntamente el recurso, eliminando así la preeminencia de los cuerpos burocráticos, al mando de la gestión del agua.

Por lo antes expuesto, se parte de la hipótesis siguiente:

**La participación ciudadana es el instrumento fundamental para la revalorización del agua como un bien común y generar situaciones de corresponsabilidad entre la Sociedad Civil y el Estado.**

El caso de la participación ciudadana se inserta en la gestión del agua como una herramienta novedosa que busca generar situaciones de corresponsabilidad entre la Sociedad Civil y el Estado, tomando como origen histórico la crisis del Estado Benefactor que desencadenó el debate sobre el dominio público y privado y las esferas de acción del Estado y la Sociedad. Es a partir de este momento histórico que se retoman las funciones del Estado dentro de la gestión de los recursos naturales y de qué manera es que se puede ejercer un control mucho más transparente y profundo en cuanto a sus usos y aprovechamientos. Por lo tanto, a partir del cuestionamiento entre el dominio público y el privado comienzan a configurarse nuevas relaciones y funciones entre los gobernantes y los gobernados, en donde existan mecanismos de pesos y contrapesos más efectivos y mucho más directos en cercanía a los ciudadanos.

Aún cuando las distintas teorías aborden a la participación ciudadana como una herramienta útil y novedosa para resolver la crisis del agua, las experiencias exitosas sobre participación en torno al recurso y los tipos de gestión del agua como un bien de uso común no son algo nuevo: han existido casos a través de la historia en donde se puede observar claramente la generación de corresponsabilidades entre la sociedad y de esta con el aparato del Estado, que permiten determinar la antigüedad de dichas prácticas. ¿Por qué entonces se habla de los nuevos acercamientos a la participación ciudadana en el siglo XXI? Porque aparejado al discurso de la crisis del agua y el planteamiento de



soluciones a través de la participación ciudadana, subrepticamente existen otros intereses que claman por la apertura de espacios para la participación por parte de la ciudadanía con distintos fines a la solución de la crisis. Tal es el caso del discurso de la mercantilización del recurso y la privatización del mismo.

El discurso de la mercantilización busca abrir los espacios de participación, como inserción de la esfera privada dentro de los asuntos públicos, de manera distinta a la generación de responsabilidades entre la Sociedad Civil y el Estado. Lejos de buscar que la ciudadanía participe en los procesos de toma de decisiones en asuntos de orden público, la mercantilización del agua busca anteponer intereses privados, para así poder lucrar con la gestión del agua. Mercantilizando el recurso es posible que se generen nuevas desigualdades en la sociedad y que los individuos con mayor poder adquisitivo puedan tener mayores beneficios para un uso o aprovechamiento en específico. En este mismo sentido, la privatización de la gestión del agua busca mermar los espacios de participación, a través del secuestro de la toma de decisiones por unos cuantos, posibilitando nuevamente que las decisiones se tomen de manera elitista y cupular.

La privatización del agua, ya no vista como un derecho, sino como una mercancía capaz de ser intercambiada, regularmente por dinero, se inserta dentro del discurso revitalizador de la participación ciudadana pero adquiere un sentido perverso en cuanto a los fines de la misma. Aunque parte de la misma causa, es decir, de una inadecuada gestión del agua que ha posibilitado hablar actualmente de una crisis del agua, las soluciones que plantea buscan lucrar con la crisis y, por lo tanto, no espera resolverla en ningún momento, sino salir beneficiada de ella. La crisis del agua, luego entonces, considerada ya como un hecho relevante en el futuro de la civilización humana, se encuentra condicionada al rumbo que se decida seguir, y de ello dependerá o que se establezca de manera perpetua dicha crisis o se busquen verdaderas alternativas de solución.

El presente trabajo está dividido en tres capítulos. En el primer capítulo se abordan los conceptos generales a partir de los cuales se realiza el análisis comparativo. En este capítulo se definen los conceptos de gestión del agua y participación ciudadana. Para ello, se toma como momento histórico la crisis del Estado

benefactor que comenzó a finales de 1970 y principios de 1980 y que replanteó las funciones del Estado y la Sociedad. El breve análisis histórico de dicha crisis sirve para establecer claramente cómo es que bajo el modelo de Estado Benefactor la ciudadanía no ejercía activamente sus derechos políticos de toma de decisiones, sino que había adquirido un rol pasivo de estos al volverse únicamente un beneficiario de los servicios y funciones cargo del Estado y el gobierno.

A partir de dicho momento histórico, establecemos el debate sobre los dominios de la esfera pública y privada y como es que comienzan a desdibujarse las barreras entre una y otra para así poder conferir responsabilidades del Estado hacia la Sociedad Civil. En este momento del estudio se inserta el concepto de gestión pública que sirve como marco general a la gestión ambiental, en lo general, y a la gestión del agua, en lo particular. Esto posibilita el determinar de qué manera se trastocan los límites entre las acciones del Estado y aquellas de la Sociedad Civil, y cómo es que con la crisis del estado Benefactor o de Bienestar se replantea el espacio público y el privado y los actores inherentes a cada uno.

Una vez determinada la gestión pública, se inserta la participación ciudadana como su componente sociopolítico, que explica los mecanismos como es posible que los ciudadanos ejerzan activamente sus derechos y puedan incidir en la toma de decisiones. Dado que el ejercicio activo de dichos derechos repercute en todos los aspectos públicos, entre ellos el cuidado, regulación y preservación del medio ambiente, posteriormente definimos la gestión ambiental y sus orígenes a partir del establecimiento de los nuevos paradigmas del desarrollo sustentable. Se establece cómo es que dichos planteamientos adquieren relevancia en el plano internacional y comienzan a ser adoptados por las distintas naciones, como un esfuerzo encaminado a resolver los problemas medioambientales de manera articulada y bajo esquemas de cooperación.

Al final del capítulo, se determina el marco legal bajo el cual opera la gestión del agua en México. Dicho apartado tiene una fuerte conexión con los demás capítulos dado que se comienza a debatir sobre uno de los principales problemas para la gestión del agua en México: la descentralización. Aquí se establecen los problemas actuales que aquejan la promoción de la descentralización y el

federalismo mexicano en materia de recursos hídricos y cómo es que existen todavía inadecuaciones o adecuaciones truncas que han dado pie a una mala gestión del agua en el ámbito local.

En el capítulo 2 se habla sobre uno de los dos modelos que se analizan en el trabajo: la Gestión Social del Agua (GSA). Primero se establecen los principios fundamentales de la GSA a partir de los cuales las comunidades mantienen una relación muy personal y cultural con el recurso hídrico, la cual permea todos los aspectos de su vida. Esto sirve de parteaguas y como caracterización exclusiva de los modelos de GSA dado que las comunidades buscan gestionar su recurso dentro de lo que se conoce como redes multiorganizaciones y movimientos de base (*grassroot movements*) por lo que la figura del Estado no tiene un carácter prominente sobre la de los demás actores involucrados.

A partir de dichos principios se establecen las herramientas por las cuales los actores locales regulan y gestionan el recurso. Utilizando la teoría de los arreglos institucionales de Elinor Ostrom, precisamos como es que el recurso hídrico no tiene un carácter público o privado, sino como un bien común, en donde el buen o mal uso de uno de los actores involucrados, repercute en las posibilidades de uso que hacen todos los demás actores.

Después, se retoma la racionalidad ambiental y el valor cultural del agua en los pueblos para así poder precisar cómo es que el respeto al agua en las comunidades, implica un cierto respeto al medio ambiente y cómo es que esta valorización implica ya un cierto respeto al otro y la eliminación del antropocentrismo prevaleciente en otras teorías, en donde los fines últimos del hombre quedan por encima de los demás sistemas con los que convive.

Por último, hacemos también un breve análisis de los antecedentes históricos de la GSA en México para dejar en claro que el incentivo de la implementación de la GSA no es una solución novedosa, sino que representa la revalorización de prácticas antiguas que se han hecho en nuestro país, y cómo es que se han visto confrontadas por un esquema de centralización en favor de los intereses del Estado y las ideas de progreso y modernidad, que fueron mermando la capacidad de gestión del agua de las comunidades y el desarrollo local de los pueblos.

En el capítulo 3 se analiza la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH). Se toman los principios y orígenes de la teoría de la GIRH a partir de los cuales se precisa cómo es que intenta articularse y coordinarse las decisiones entorno al recurso en un ambiente sistémico e integral, es decir, en aquel donde las decisiones tienen repercusiones en otros ámbitos. Para comenzar el análisis de este modelo de gestión se toma como origen el hecho de que es más una gestión de la demanda de agua, que una gestión de la oferta. Esto quiere decir que, más allá de ampliar la infraestructura para el aprovechamiento de los recursos hídricos, se considera que se ha alcanzado un punto crítico o de límite de aprovechamiento de los recursos, por lo que es necesario ahora pasar a gestionar los usos y aprovechamientos entre los distintos usos del agua.

También en este apartado se analiza el contexto internacional bajo el cual surgió como necesidad la propuesta de una gestión integrada de los recursos hídricos, en un afán por poder comprender mejor cómo es que el sistema medioambiental invariablemente tendía a tener alteraciones de carácter global, pero que era necesario emprender acciones en el ámbito local para poder remediar los efectos perversos de la gestión del agua.

Más adelante se analizan los tres ejes fundamentales de la GIRH: el eje económico, el social y el ambiental. Retomando el principio del desarrollo sustentable, se busca que las decisiones que se tomen estén armonizadas dentro de estos tres ejes y, por lo tanto, mejoren la calidad de vida de las personas, garanticen el cuidado del medio ambiente y permitan la sostenibilidad del sistema a través de mecanismos económicos y un uso racional del agua.

Como continuación del análisis de la descentralización, posteriormente en este capítulo se analiza la participación ciudadana dentro de la GIRH, en donde se establecen los pesos específicos de cada actor, entre ellos el Estado, y se hace la diferenciación entre la apreciación del tipo de participación ciudadana prevaleciente en la GSA y aquella en la GIRH, pudiendo con ello establecer claras diferencias en cuanto a los roles que tienen asignados cada uno de los actores. Al ser institucionalizada, la GIRH establece ciertas estructuras para la toma de decisiones y alcances de la participación ciudadana que son muy importantes para

poder emitir un juicio objetivo sobre la participación ciudadana y la descentralización de la toma de decisiones. Se hace también la aclaración de cómo es que los esquemas planteados por la GIRH se han importado de otros países con características diferentes al nuestro y cómo es que esto ha permitido que exista una conversión trunca hacia la descentralización y la participación ciudadana efectiva.

Por último, analizamos como es que el esquema de descentralización de la GIRH posibilita la existencia de un discurso de la mercantilización a través del establecimiento de bancos de agua. Se analiza cómo es que la mercantilización del agua genera nuevas brechas de desigualdad entre la sociedad tanto en el nivel de calidad de vida como en la forma de participación ciudadana y toma de decisiones, por lo que establece la relación incómoda entre la aparente descentralización a cargo del Estado y el fortalecimiento del discurso de la mercantilización a través del sistemático debilitamiento de las estructuras de participación ciudadana.

## **Capítulo 1. La gestión del agua y la participación ciudadana.**

### **1.1 Orígenes de la Gestión del Agua a partir de la Gestión Pública y la Crisis del Estado Benefactor.**

#### **Conceptos básicos para el análisis del Estado**

Previo a la crisis del Estado de Bienestar, situación que modificó y reconfiguró los ámbitos de intervención del Estado y los dominios de las esferas pública y privada, es necesario precisar algunos elementos centrales para el análisis del Estado. De acuerdo a Villa Aguilera, el Estado ha tenido dos funciones a través de la historia: la unidad horizontal de las fuerzas socioeconómicas del país, "aquellas las nacidas de la intersección sociedad-mercado" (2012: 2) y la unidad de la nación. Es decir, las funciones básicas a partir de las cuales se define el ámbito de acción del Estado influyen directamente en términos económicos y sociales. Una tiene que ver con las fuerzas culturales sociales definidas geográficamente. La otra tiene que ver con la estructura. Ambos roles del Estado son las dos formas generales de poder definir al Estado. Por un lado, el Estado como sujeto; por otro lado, el Estado como estructura y espacio de acción.

Villa define el Estado como "una estructura de organización y acción que garantiza la unidad de la nación, mediante una jerarquía de fuerzas sociales e intereses." (2012:12) Para esta definición, toma como base la estructura condicionante y articuladora a través del Estado, ya que éste "es continente de instituciones y arena política.(2012:11) Siendo así, el Estado se asume como la estructura mediante la cual se aglutinan las diferentes instituciones y , más importante aún, es la arena política en donde se discuten los grandes temas de la agenda pública e intereses generales y comunes. El Estado se consolida a través de la burocracia y el aparato militar como monopolio legítimo de la violencia, teniendo así un complemento a la definición principal como estructura, al añadirle conceptos que lo identifican como sujeto (burocracia y aparato militar). Villa toma como referencia a Weber para ahondar en este punto, ya que para someter el uso de su fuerza a la legitimidad, se reviste al Estado con el régimen. (c.fr. Villa Aguilera, 2012:13)

Existen otros conceptos que define Villa para poder así delimitar acertadamente cada uno y evitar extensiones que favorezcan imprecisiones. Por tal motivo, también define los conceptos de régimen político, sistema político, partidos políticos, clase política y zona no institucional.

Régimen político lo define como las " instituciones de un Estado de Derecho" (Villa Aguilera, 2012:9), las cuales sientan las bases para la división de poderes. Hoy en día, dichas instituciones que constituyen el régimen son las que deben de reforzarse en modelos de democracia representativa y política liberal, para así poder complementarse a través de bases sociales de poder y de la representación de intereses. (c.fr. Villa Aguilera, 2012:9)Bajo este concepto de régimen, el Estado, siendo la estructura de organización y acción, necesita de un nivel inmediato inferior mediante el cual se institucionaliza la forma en cómo se opera dentro de él. Dicho nivel lo constituye el régimen.

El sistema político lo encuadra dentro de la operatividad que permita el régimen, ya que es el sistema político la manera cómo interactúan las distintas fuerzas y actores dentro del mismo. Es "el conjunto de prácticas, hábitos, rituales y reglas no escritas que organizan la competencia entre los actores y específicamente entre la clase política. (Villa Aguilera, 2012: 15) Una vez institucionalizado el régimen, el sistema político define el cómo es que se articula y opera el régimen para trabajar dentro de la estructura que es el Estado.

A partir del sistema político, pasamos de elementos espaciales y estructurales a agentes y actores, es decir, fuerzas que operan en el Estado, a partir de un régimen y mediante un sistema político. Dentro de esta clasificación se incluyen a los Partidos Políticos, la Clase Política y la Zona No Institucional. Los Partidos Políticos los ubica como la parte más baja del régimen, "relacionándose con la Sociedad Civil mediante las fuerzas políticas" ( Villa Aguilera, 2012:16) Manuel Villa menciona que en la actualidad se han ido diversificando las fuerzas políticas, estableciendo nuevos esquemas de interacción en el Estado, prescindiendo así de los partidos políticos para canalizar sus demandas.

La Clase Política la entiende como un sujeto colectivo diferenciado de los demás. Cuando opera bajo la luz pública, es posible diferenciar su composición, donde se

amalgaman "sectores prácticamente irreconciliables: dirigentes de partidos radicalmente opuestos, jefes de grupos y organizaciones, líderes que representan intereses asimismo irreconciliables, unos laborales, otros empresariales, etcétera. (Villa Aguilera, 2012:17) No obstante, en la operación diaria, la clase política llega a los arreglos y acuerdos dentro de la caja negra del Sistema Político, todos unidos para sostenerlo y preservarlo.

Por último, Villa define la zona no institucional, compuesta por fuerzas políticas. La diferencia central con respecto al concepto de Sociedad Civil, resulta del hecho de que la Sociedad Civil es todo, y sin embargo son sujetos individuales de derechos pero que, en la práctica, nunca actúan unitariamente. Son, por lo tanto, un cuerpo diferenciado de intereses: unos se encuentran directamente ligados a necesidades cotidianas, y otros al mercado y a las posiciones socioeconómicas. No todos los miembros de la Sociedad Civil se interesan en participar en la política. Muchos permanecen indiferentes, aunque inconformes e insatisfechos; otros sólo se preocupan por opinar y quizás votar. "En general, múltiples fuerzas políticas – sobre todo organizaciones sociales y económicas–, se podría decir que permanecen la mayoría del tiempo aletargadas políticamente. No obstante, su unidad e identificación les permite ponerse en guardia y activarse políticamente cuando las circunstancias así lo requieren." (Villa Aguilera, 2012:19)

A partir de estos conceptos Villa concluye que el sistema político opera en la base del régimen, a manera de caja negra, entre las fuerzas políticas y las instituciones. Dicho sistema se encuentra monopolizado por la clase política. Las fuerzas políticas nacen, como los partidos, de la Sociedad Civil o de la conjunción de sociedad y mercado. Como segunda conclusión, establece que, quienes pueden plantear demandas en la caja negra, contender dentro de ella y ser portadores de beneficios o de pérdidas, son los políticos.

Ahora bien, dado el planteamiento de Villa para definir al Estado, este toma un carácter espacial, siendo el marco de encuadre donde operan los otros conceptos aquí descritos brevemente. No obstante, es preciso analizar otras definiciones para obtener así un panorama general de todas las características del Estado.



Georg Jellinek hace una tipología de las diferentes concepciones del Estado, las cuales se desagregan en tres grandes grupos. La primera de estas tipologías considera al Estado de un modo predominantemente objetivo, es decir, "como un ser exterior y completamente desligado del elemento interno del hombre" (Jellinek, 2000:162). Bajo esta tipología, primero lo analiza de acuerdo a las teorías que lo consideran un hecho, buscando su naturaleza en hechos sociales o en relaciones sociales de poder. A este primer subconjunto lo critica por no poder justificar la presencia de una teoría jurídica, ya que sólo se manifiesta en los hechos y no explica los medios mediante los cuales esos hechos tienen coherencia o adhesión en una comunidad.

El siguiente subconjunto lo categoriza por basarse en el origen etimológico de la palabra: Estado, *status*, visto como totalidad de la comunidad política, refleja una diferenciación en cuanto a la constitución del mismo frente a un estado natural (*status civilis vs. status naturalis*) y donde ya se hayan presentes relaciones de dominación. Mientras el *status naturalis* refleja un estado en donde no existe cohesión ni bases comunes, es en el *status civilis* en donde ya existe esta comunidad constituida, a partir de relaciones de dominación. "La relación de dominación habrá de expresar el ser verdadero que incide en el fundamento de la representación del Estado" (Jellinek, 2000: 164) Sin embargo, Jellinek critica este subconjunto nuevamente por la insuficiencia de poderse entender fuera de sí misma, ya que las relaciones de dominación, no son estrictamente objetivas, sino que son manifestaciones de relaciones de dominio de otro tipo que se hayan presentes en el individuo. Esto quiere decir que lo que le da coherencia a este subconjunto de teorías, las relaciones de dominación, no son una característica única en presencia de un Estado, sino que son parte de la vida de los sujetos de manera previa.

El tercer subconjunto para el análisis del Estado visto como un hecho se da a través de los elementos que lo constituyen: tierra, pueblo y señor. (Jellinek, 2000:165) De estos tres, sólo pueblo y soberanía tienen un carácter más útil para poder teorizar al Estado. Visto como pueblo, se da cuando "Estado y los hombres que lo componen son una misma cosa" (Jellinek, 2000: 165). En este subconjunto

se considera al pueblo como fuente de organización. Para Jellinek, el error de este tipo de teorías es que, por sí sola, la convivencia de individuos no se equipara a la concepción de un pueblo comunidad, la cual sólo es posible cuando "unos mismos principios jurídicos rigen para una pluralidad, que queda elevada a una unidad en el acto de reconocimiento" (2000:165). La segunda se define cuando el Estado es visto como autoridad, "representación ingenua que identifica el Estado con el gobierno" (Jellinek, 2000:166). Aun cuando Jellinek no está de acuerdo con delimitar al Estado a esta característica, coincide parcialmente con esta definición en cuanto se le da validez a la existencia física y real de la autoridad a través de las personas que constituyen el gobierno. Es decir, para Jellinek el concepto de Estado sobrepasa esta definición, que lo ubica o asocia con la autoridad, con el gobierno, sin embargo si forma parte, pues es la materialización del mismo:

"Un soberano o un dominador con una apariencia tan empírica y realista no es, en rigor, sino una abstracción jurídica, pues sólo considerando al soberano como institución independiente del cambio que es propio a los individuos, se puede evitar la consecuencia que se desprende de esta concepción, a saber: que con la muerte del soberano cese también de existir el Estado. " (Jellinek, 2000: 167)

El cuarto subconjunto es la concepción orgánica. Esta grupo de teorías van de la mano, de acuerdo a Jellinek, a la forma en cómo se estudia la Iglesia en la filosofía platónica, que la asocia al cuerpo de Cristo, o a como se asocia con el análisis del hombre y sus diversos órganos. "Los individuos mantienen relación de sus miembros. Sólo se comprenden partiendo de la naturaleza del todo. "(Jellinek, 2000:170) La crítica de esta definición parte del hecho de que la existencia de ese órgano no tiene origen físico , sino metafísico. No hay explicación teleológica clara de por qué se forma. Por lo tanto la teoría orgánica ve una esencia o sustancia del estado y la significación trascendente de la causa del Estado se desconoce.

La segunda tipología se basa en el carácter subjetivo de la unidad colectiva o de la asociación. Similar a las teorías orgánicas, en donde se explica el todo a través de sus partes, pero con una característica peculiar que permite sobrepasar a aquellas: no es sólo la condición del todo y las partes que la conforman lo que posibilita la unión, sino que es a partir de las condiciones únicas del hombre para

poder influirse y relacionarse unos con otros. Esta tipología se conoce entonces por subjetiva, debido a que las causas de la unidad se derivan del mundo de nuestras acciones y nuestra conciencia. Aunque este tipo de teorías son más completas que aquellas de la primera tipología, todavía no alcanzan a definir la esencia del Estado, ya que solo definen las unidades sociales y no lo peculiar que es la asociación estatista.

La tercer y última tipología de Jellinek es la del Estado como concepto jurídico, en donde se encuentran tres subconjuntos: como objeto de derecho, como relación jurídica y como sujeto de derecho. Las teorías que ven al Estado como objeto de derecho suponen que el Estado y los sujetos que lo conforman se encuentran separados, de tal suerte que hay una voluntad fuera de sí mismo que le confiere el orden jurídico al Estado. Siendo así, el orden jurídico, como carácter inherente al Estado y que explica su carácter de comunidad, ya no es parte de su definición, sino algo externo que le da valor. "Toda teoría de esta naturaleza puede satisfacer solamente la exigencia de una explicación jurídica acerca del Estado, si logra probar la existencia de un orden jurídico superior al mismo, del cual recibiría el señor su derecho de soberanía sobre el objeto-Estado." (Jellinek, 2000:183)

El segundo subconjunto de teorías, que definen al Estado como relación jurídica, explica las relaciones mutuas entre gobernados y gobernantes. Sin embargo, al darlo definido sólo hasta el punto en que aparecen dichas relaciones, no explica la voluntad que existe detrás de estas, por lo que las normas que las regulan, quedan fuera de la definición del Estado. Este queda definido en los hechos que se consuman en las relaciones de una comunidad, pero no explica porque dicha comunidad se explica mediante tales hechos.

En el tercer subconjunto se encuentran las teorías que ven al Estado como sujeto de derecho. Aquí el Estado, como unidad colectiva adquiere subjetividad jurídica y es con la que Jellinek afirma que es posible definir al Estado, debido a que la unidad no es objetiva, sino de valor subjetivo para el hombre y por lo tanto coherente en cuanto a organización y al mismo tiempo la voluntad que de esta emana: objetivamente, no hay un órgano fuera del individuo que se entienda como

Estado, sino que este es la construcción que hace el individuo para explicar su organización y cómo es que impone cierto orden.

A partir de esta gran tipología, Jellinek concluye dos cosas. La primera es que existirán siempre dos formas de concebir al Estado: una atómica individualista y otra universal colectivista. Así como iniciamos este capítulo, las dos formas de definir al Estado se encuentran reflejadas en la primera conclusión de Jellinek. Existe una forma de ver al Estado como espacio, como organización, como estructura y otra como sujeto, como individuo. Si son tomadas por separado, carecen de los elementos suficientes y necesarios para entender al Estado.

La segunda conclusión de Jellinek es que existe una forma social y una jurídica de entender al Estado; en su concepto social: "unidad de asociación dotada originariamente de poder de dominación, y formada por hombres asentados en un territorio (Jellinek, 2000:194); en su concepto jurídico: "corporación territorial dotada de un poder de mando originario (Jellinek, 2000:194) Ambas no difieren ni se contraponen, sino que hacen énfasis o en lo social, o en lo jurídico para darle sentido a la definición del Estado. Si se analiza de fondo, permanece el criterio del Estado como sujeto y como estructura-organización.

Kelsen es otro autor que analiza el Estado a través de su carácter jurídico, es decir como un concepto de normas que tiene una unidad e individualidad dada una realidad social subyacente."El Estado como realidad social cae bajo la categoría de sociedad, es una comunidad" (Kelsen, 1958:217). No lo fundamenta en función de la acción recíproca porque entonces habría Estados en función de otros conceptos y no del orden jurídico. Bajo una misma actitud mental, base de la cual partiría la lógica de la acción recíproca, donde uno espera del otro una respuesta empática, la identidad de la comunidad que conformaría el Estado implicaría que no habría necesidad de un orden jurídico, ya que no habría necesidad de una cohesión real para que se diera una acción positiva en todo momento. "En realidad, la población de un Estado hallase dividida en varios grupos de intereses que en mayor o menor escala se contraponen entre sí " (Kelsen, 1958:220) Esta actitud, sólo sería posible en grupos pequeños ya que ahí se puede encontrar esta condición como requisito para la conformación del mismo.

Siendo así, Kelsen entiende el Estado como una comunidad con intereses heterogéneos, en donde no hay una obediencia voluntaria de la comunidad por obedecer, pero si un asentimiento confirmado de respetar y dar sentido a sus acciones a través de cierto orden, el orden jurídico. "El Estado es un punto común sobre el cual diversos actos humanos son proyectados, un punto común de imputación de diferentes acciones humanas" . (Kelsen, 1958:228)

Kelsen no sólo logra describir el Estado en cuanto a orden y estructura, que da un racional jurídico a las acciones humanas, sino que también explica el por qué el Estado se percibe como sujeto colectivo, en la mayoría de los análisis identificado con el gobierno. En cuanto concepto material, el Estado queda conformado por la burocracia, como la personificación del Estado, quedando esta acción comprendida dentro del orden jurídico a través de un procedimiento por el cual determinado individuo es hecho órgano y por lo tanto sus acciones ya no sólo quedan ligadas a él, sino que ahora constituyen la materialización del Estado. Estos individuos cumplen y ejercitan obligaciones y derechos que el Estado otorga. No hay gobierno separado del Estado pues es aquel el que cumple las obligaciones y ejercita los derechos

No obstante, cuando el Estado, visto a través de estas acciones, se relaciona con los individuos en particular, se presenta de manera de dos distintas formas, es decir, es "juez y parte" en los asunto de tipo público, en donde tendría que representar los intereses de la comunidad frente a algún interés individual. En cuanto parte, el Estado es igual a los sujetos con quien se halla relacionado. En cuanto juez, "es sujeto de derecho público, ya que en este caso es superior a los sujetos con quienes se halla en relación jurídica. " (Kelsen, 1958:242)

Los derechos políticos son de sumo interés en el análisis que hace Kelsen del Estado. Ya que la comunidad es la que se autodefine a través del orden jurídico, Kelsen explica los derechos como "los que dan a su poseedor la facultado de intervenir en la formación de la voluntad del Estado". (Kelsen, 1958:279) Por lo tanto, los derechos políticos son la manera en que interactúan los ciudadanos en la estructuración del Estado de manera activa.

Las lecciones que aporta Kelsen para los propósitos de este trabajo podríamos resumirlas en que el Estado presenta una relación en ambos sentidos con la sociedad, pues dentro de esta se encuentran los ciudadanos. A partir de la participación de estos en la conformación del Estado y las acciones que realiza (visto a través de la dualidad tan característica del mismo: espacio de interacción y como sujeto) se le da un reconocimiento y validez. Por lo tanto, el ciudadano tiene derechos y obligaciones que le dan la oportunidad de intervenir en el Estado. "Las libertades que conceden los derechos políticos son derechos en sentido jurídico sólo cuando los súbditos tienen la oportunidad de reclamar los actos del Estado por los cuales esas prescripciones constitucionales son violadas, y la facultad de hacer que tales actos sean anulados." (Kelsen, 1958:280)

La dualidad que presenta la definición del Estado, a través del análisis de estos autores, nos permite trabajar con el Estado de dos maneras. Teniendo conocimiento de que el Estado es sujeto, "parte", cuando es personificado por el gobierno, el ciudadano interviene con el Estado como un actor dinámico en el proceso de toma de decisiones y ejecución de acciones, por lo que puede tener una injerencia mayor en la solución de problemas. Siendo el Estado una estructura y orden jurídico, este le da sentido a la participación del ciudadano dentro de sí, a través del régimen político y mediante el sistema político. El entender esta dualidad es lo que permite hablar críticamente de participación ciudadana en los modelos de gestión del agua. Pero para entender cómo es que se puede hablar de participación ciudadana dentro del Estado, es necesario entender las modificaciones que sufrió el Estado a partir del modelo de Estado de Bienestar.

### **El Estado Benefactor**

El Estado de Bienestar surgió como respuesta a una realidad, generada a partir de la Revolución Industrial a comienzos del siglo XIX y hasta el periodo entreguerras, en donde las nuevas formas de generación de riqueza aumentaron el nivel de vida de los individuos, pero cuyos beneficios necesitaban de políticas redistributivas y derechos para subsanar sus costos sociales. "Significa referirse a una convención mediante la que se denominan distintos procesos y experiencias históricas

transformadas en sistemas de mediación institucional, que contribuyen al crecimiento económico vía garantía de la demanda agregada, la cual garantiza la reproducción social. "(De la Luz y Sánchez, 2003:278)

Este modelo se caracterizó por "una mayor presencia del Estado en el proceso de creación de los sistemas de protección social y la fragmentación de los mercados de trabajo" (De la Luz y Sánchez, 2003:277), tenía como principal objetivo igualar las diferencias de oportunidades de vida, disponer de mayor igualdad entre generaciones y resarcir las desigualdades por raza, género o *estatus* social. Las políticas económicas de tipo keynesiano, aunadas al desarrollo del capitalismo en su etapa de mayor crecimiento, proponían una mayor intervención del Estado en la producción de bienes y servicios.

Siendo así, el propósito de ésta estrategia era atender las nuevas condiciones de la organización social, las cuales requerían una nueva normativa en la que las demandas sociales fueran canalizadas a través del ejercicio democrático conjugado con la intervención estatal en la economía y el bienestar social.

Tony Judt, historiador y escritor británico, en su libro *Algo va mal*, al hablar del origen del Estado Benefactor, parte de la premisa de que, para afrontar la desigualdad económica, lejos de buscar el empleo a toda costa bajo una racionalidad económica ilustrada, en donde se viera con desdén al pobre por no tener un trabajo (sin importar en qué condiciones se laborara, lo importante era tener un trabajo), se buscaba la construcción de un Estado que mantuviera el orden social para todos. Con esto se buscaba dejar posiciones y puestos de mando de la economía al Estado para que el capitalismo pudiera seguir floreciendo.

Dentro del modelo del Estado de Bienestar, surgieron dos modelos a seguir: el escandinavo y el anglosajón. El escandinavo era aceptado en la mayoría de los países de la Europa continental y se basaba en tributación progresiva y la provisión de servicios sociales. Se desconfiaba en un modelo liberal de la economía porque "se pensaba que el mercado no era el más adecuado para definir los objetivos colectivos: el Estado tendría que intervenir y llenar el vacío".

(Judt,2010: 66)Por lo tanto, el modelo escandinavo se enfocaba en sustituir al

mercado por el Estado en la provisión de servicios que él no habría podido producir. El modelo anglosajón, por otro lado, se guiaba en un modelo de planificación a partir del gobierno empresario, en donde este se volvía el dueño de empresas que, a diferencia del modelo escandinavo, si era factibles que estuvieran apegadas a las leyes del mercado.

Para de la Luz y Sánchez, el modelo de Estado de Bienestar planteaba, aparte de un modelo económico, un modelo social, ya que no solo se basaba en la intervención del Estado en la política económica, buscando promover la seguridad e igualdad de los ciudadanos, sino también busca introducir ciertos derechos sociales para aumentar la integración social de sociedades industriales con elevada movilización.

Los aciertos que analiza Judt del modelo de bienestar son dos. El primero de ellos fue un mayor auge de movilidad social que permitió la extensión de los beneficios del crecimiento económico a otros niveles socioeconómicos y, por lo tanto, el crecimiento del capitalismo mediante el crecimiento del mercado (mayor cantidad de gente con la posibilidad de consumir más artículos ofrecidos).

Como segundo beneficio, Judt sostiene que las economías basadas en el modelo del Estado de Bienestar, se volvieron sociedades basadas en la confianza, pues se generaba una confianza cívica (por la protección acertada del Estado mediante el orden social), homogeneidad cultural y religiosa (por la provisión de servicios públicos enfocados a la cultural y la libertad religiosa). La cohesión social no sólo era un objetivo deseable, sino también una suerte de condición previa, para el crecimiento de la economía. Este entorno propiciaba y fortalecía las condiciones para el desarrollo en los modelos escandinavos: la solidaridad -con los conciudadanos y con el propio Estado- antecedió a las instituciones del bienestar que le dieron forma pública.

### **La Crisis del Estado Benefactor**

La recesión económica internacional de la década de 1970, comenzó a cuestionar severamente el déficit presupuestal que traía consigo el incremento de las responsabilidades sociales del Estado. Una vez que se modificaron las condiciones económicas que hicieron posible el desarrollo del Estado Benefactor,



fueron necesarias producir transformaciones sociopolíticas dentro del funcionamiento del Estado.

Judt justifica los fracasos debido a la situación que prevaleció después de la Segunda Guerra Mundial. En esa época, expone el autor inglés, la gente estaba habituada a la intervención gubernamental pues aportaba mayores beneficios y ventajas colectivas la intervención del Estado en ciertos aspectos de la vida social y la provisión de ciertos bienes. No obstante, la intervención gubernamental comenzó a acrecentarse, a tal punto que las nuevas generaciones, los *baby boomers*, tenían un concepto completamente distinto del papel del Estado en la economía y la vida social que sus progenitores. El individualismo de los 60's, como cambio cultural, significó la lucha contra el colectivismo de la posguerra.

Las corrientes de derecha en la política, desaparecen en la postguerra y el debate político se centra en la izquierda y sobre el grado de intervención estatal. Habiendo corrientes extremistas, en donde la intervención del Estado se proponía ser de sumo grado, Judt sostiene que la solución en varios países europeos se inclinó a la menor interferencia del gobierno en los asuntos privados, teniendo como antecedentes las ideas de la segunda guerra mundial. "Todo pensamiento social no individualista -cualquier argumento que descansase sobre categorías colectivas, objetivos comunes o las nociones de bienes sociales, justicia, etcétera- despertaba en ellos inquietantes recuerdos de convulsiones pasadas." (Judt, 2010:103)

La solución para evitar el regreso a una condición similar a la de las dos grandes guerras radicaba en una economía de mercado, donde " el mercado eficiente quizá fuera un mito, pero al menos no entrañaba coerción desde arriba." (Judt, 2010:105) La exposición de pruebas para validar dicho modelo se basaba en la privatización de la economía. No obstante, los supuestos existentes no necesariamente reflejaban los beneficios de la privatización, sino una condición de mejora ofrecida por el ambiente generado por una economía de bienestar. Es decir, las pruebas que se ofrecían para dar crédito a la tesis de privatización dependían de otros factores que no eran tomados en cuenta para el análisis.

Judt hace una crítica no sólo de la economía neoliberal actual, sino del por qué se permitió su auge. Como primer punto, Judt hace referencia a que la economía neoliberal que tanto se admira, sólo es aplicada estrictamente en ciertos países, razón por la cual es necesario tener precauciones a la hora de querer aplicarla para todos los países . "Aunque en los últimos años se ha generalizado la admiración acrítica por el modelo anglosajón de libre empresa, sector privado, eficiencia, beneficios y crecimiento, el modelo en sí mismo sólo se ha aplicado en todo su autolaudatorio rigor en Irlanda, Reino Unido y Estados Unidos." (Judt, 2010:40)

El análisis de Judt termina con un balance de la situación tras adoptar dicho modelo a escala global. La absorción del riesgo por parte del Estado, derivado de la provisión de ciertos servicios públicos ofrecido por empresas privadas, implicaba la carga de las pérdidas al Estado y el embolso de los beneficios por parte del sector privado. Otro punto fue la reducción de la ciudadanía a una membrana de individuos privados. Este punto le sirve a Judt para justificar la existencia de un Estado todo poderoso en la actualidad:" Si no hay comunidad se depende del Estado. La pérdida de un propósito social articulado a través de los servicios públicos en realidad aumenta los poderes de un Estado todo poderoso. (Judt, 2010:119) Dicho de otra forma, al no haber un punto intermedio entre el individuo y el Estado, la canalización de demandas fortalecía las facultades del Estado para poder interactuar directamente con los individuos, pues la comunidad, siendo un espacio donde se permitía la interacción de estos para debatir una agenda pública e involucrarlos dentro de la toma de decisiones, no existe. La democracia es una democracia más cruda y más agresiva, y sólo favorece el incremento de capital y el beneficio de ciertos individuos. Retomando el análisis del Estado a través de su dualidad de sujeto y estructura, Judt, se refiere a que el modelo neoliberal supone el debilitamiento del Estado-estructura, pero una sobrecarga en las atribuciones del Estado-sujeto.

Al no haber interacción, ya no hay identidad. No existe un sentido de comunidad, sino sólo de manera aislada (comunidades cerradas). Este hermetismo propicia

una menor participación en la toma de decisiones y fortalece el autoritarismo. La apatía se genera y ya no hay movilidad en el Estado.

Ahora bien, conforme se aproxima la reconfiguración del Estado y la crisis del modelo benefactor en la década de los 70's, se hace evidente que los ajustes económicos mermarían la capacidad de institucionalizar la democracia: mientras más se avanzara en las reformas económicas propuestas por el modelo neoliberal, se acentuarían las diferencias sociales y las pérdidas en términos de política social. "Ello produciría tensiones que darían lugar a más inestabilidad y conflicto, antes que al fortalecimiento de la institucionalidad democrática. (Villa Aguilera, 2012: 5)

Esta situación a resolver, planteó tres principales retos de estabilización que afrontarían los países en vías de democratización, como parte de las transformaciones del Estado previo a la caída del modelo benefactor:

1. El relacionado con el papel del Estado en la consecución de un nivel de crecimiento sostenido.
2. Las consecuencias distributivas de las reformas y sus implicaciones en el conflicto político.
3. La evaluación del proceso de reforma. (Villa Aguilera, 2012:6)

El sobrepasar dichos retos significaba lograr evitar lo discrecional y sujetarse a las instituciones." Ahora se hacía necesario el equilibrio de poderes y la participación colectiva para alcanzar la capacidad de propiciar desarrollo con distribución. Es decir, ahondar la democratización. Estos fines sólo se lograrían –proponen Haggard y Kaufman- fortaleciendo la estructura "asociacional" de la Sociedad Civil y formando una burocracia capacitada y responsable. (Villa Aguilera, 2012:7)

Tal como lo sostiene Villa Aguilera, la estrategia para solventar dichos retos se planteó en tres etapas

1. Fortalecimiento de una burocracia eficiente y el servicio civil
2. Construcción de infraestructura del estado para atender situaciones de demanda social potencialmente explosivas.
3. Descentralización. Los servicios pierden calidad en un primer punto.

El reto en la reconfiguración del Estado Benefactor a Estado Neoliberal suponía, de acuerdo a nuestro análisis, buscar el equilibrio entre los dos componentes del Estado: por un lado, era necesario buscar la manera en cómo se reconfiguraría el Estado-estructura para poder institucionalizar las demandas sociales y que estas fueran operables en un sistema político; por otro lado, era necesario hacer del Estado-sujeto un ente no sobrecargado, cuya consumación sería la materialización de los temores que orillaron a optar por el modelo neoliberal, sino un Estado-sujeto efectivo, mediante una burocracia eficiente .

No obstante, el reto a superar en el modelo neoliberal genera una serie de deficiencias. David Ibarra (Ibarra, 2005) califica el retroceso del Estado Benefactor y el auge del neoliberalismo en nuestro país en términos negativos, pues en la medida en que el Estado se retrajo de sus funciones sociales (v.gr. mejorar la distribución del ingreso y fortalecer las instituciones a través de la democracia), fue dejando vacíos que en un principio no fueron ocupados por la Sociedad Civil. A raíz de esto, la crisis, que en un principio emanó de problemas económicos y financieros del Estado, comenzó a afectar las esferas político-sociales y con ello se volvió una crisis general del Estado. Una vez que el papel del Estado quedó reducido, también lo fue su eficacia en términos netos, ya que su papel como promotor del desarrollo y generador de igualdades se redujo enormemente

### **La dicotomía público-privado**

Con la crisis viene un severo replanteamiento sobre las funciones del Estado (como símbolo de la esfera pública) y aquellas de la Sociedad Civil (como símbolo de la esfera privada). Este cuestionamiento fundamentalmente se preguntaba cuáles eran aquellas acciones que le deberían de competir fundamentalmente al Estado y cuáles a la esfera privada. La crisis de fondo, no era realmente sobre el retroceso del Estado, sino sobre donde terminaba la esfera pública y comenzaba la privada y viceversa. Existen varios modelos para esquematizar lo público y lo privado, y cada uno presenta una dicotomía sustancial con respecto a lo que es Estado y lo que es Sociedad Civil. El análisis de este tema es la articulación política de lo público y lo privado, esto es, saber de qué manera se manifiesta la relación de ambos y de ahí cómo opera o se manifiesta el espacio público.

La dicotomía entre lo público y lo privado significó cuestionar al Estado en cuanto a sus componentes, debido a que se buscaba repensar la comunidad, pero lejos de lo que representaba la participación del Estado como sujeto, debido al temor que exponía Judt de un Estado sobrecargado de atribuciones y al cambio cultural que tendía al individualismo. Por lo tanto, en el debate entre lo público y lo privado se buscaba repensar la comunidad política fuera del Estado. Situación que buscaba cuestionar de fondo las bases y significado de la esfera pública y la privada.

Un trabajo valioso para entender la relación de los espacios público-privado es el que Nora Rabotnikof elabora sobre la dicotomía público-privado a través de tres modelos. El primer modelo está enfocado a analizar al espacio público como aquel donde el poder político del Estado encuentra una oposición en cuanto a ideas y expresiones por parte de una Sociedad Civil. Esta Sociedad Civil está formada por particulares con intereses que surgen a partir de una experiencia de privatización de la propiedad. Lo que resaltaría en el espacio público sería defender estos intereses creados en contra de un Estado que ha absorbido el espectro político bajo su completa determinación. Esto queda ilustrado en la razón de Estado como doctrina, por ejemplo, la cual refleja este acaparamiento de la esfera política: “así, la Razón de Estado declarará la <<inocencia moral>> del poder político mientras hará del Estado el único responsable” (Rabotnikof, 1997a: 141) La razón de Estado, por consiguiente, representa la ideología de la totalidad del espacio público como responsabilidad exclusiva del Estado-sujeto. La existencia del Estado, de acuerdo a este primer modelo, supone que la única esfera real de vida propia del Estado se encuentra en la esfera pública.

En este primer modelo se desacredita directamente al Estado-sujeto y se replantea entonces el Estado-estructura. Al extraer y desintegrar el Estado y aquello que lo define, se buscan los componentes fuera de él. Por un lado, se busca encontrar el significado de una comunidad, en la esfera privada y a partir de ahí redefinir al Estado únicamente en su carácter de sujeto. La Sociedad Civil estaría configurada como una fuerza contraria a la totalización estatalista, mediante sus vanguardias “ilustradas”, las cuales destacarían la oposición moral

de los individuos frente a la “politicidad” de un Estado, que como bien menciona Rabotnikof: “la separación entre una política de conciencia libre en el ámbito privado pero políticamente neutralizada y una política pública que elabora sus propias razones, fue una solución históricamente eficaz que permitió tanto el desarrollo de la autonomía individual como la generación de orden colectivo” [Rabotnikof,1997b:45]

Aunque este modelo falló, describe perfectamente como antes había un acuerdo implícito de no-injerencia entre una esfera pública y una privada. Esto sugiere que la autonomía individual tendió a rebasarse, haciendo cada vez más difícil la participación colectiva-unida y fomentando con ello la insurgencia de distintas voces con deseos de ser reconocidas por todos. Este modelo obtendría una imagen política y dividida del espacio público. En primer lugar el espacio político-estatal en donde la burocracia estatal funcionaría “para todos”. Segundo, el espacio político-crítico con la llegada de voces ilustradas de la esfera privada pero con intereses llevados más allá, queriendo con ello destruir la voz unísona del Estado en la esfera pública.

El segundo modelo presenta ciertas afinidades con el primer modelo, en particular con la cualidad de “propietarios independientes, (...) los que participan en la generación de una voluntad colectiva a través de un proceso de comunicación racional libre de dominación”(Rabotnikof,1997a:145) Luego entonces, hablaríamos en este modelo más que de la importancia de los actores y su cualidad, del producto de esta cualidad en tanto capaz de generar un campo abierto a la opinión y la conciliación de distintas voluntades. Cabo de la Vega [1997] menciona al Parlamento como una institución que surge de la afinidad de la nobleza hacia el comercio y explotación de la tierra y que sería una de las formas en que los individuos consiguen su soberanía con respecto a la esfera del príncipe. De esta institución nacerían forzosamente voluntades distintas pero reconciliadas en un espacio abierto dispuesto a la aceptación de distintos enfoques. En este modelo aparece un concepto más vinculado no al carácter de individuo, sino al de ciudadano, pues en la medida en que se trabaja en la “generación de una voluntad colectiva”, tiene sentido el Estado como estructura.

El uso de la razón pública, entendiendo esta como aquella generada en el campo público, vendría a darse gracias a la extrapolación de las razones de los individuos en la esfera privada a la pública y fomentaría la creación de una voluntad general. Se haría aquí uso del espacio público como herramienta para que otros observasen la opinión de uno y de esta observación y su percepción se dejaría a la voluntad de los demás (ahora si podríamos hablar de algo colectivo) el consenso o el encuentro de acuerdos. “El espacio público moderno, la reunión de los particulares en calidad de público para discutir públicamente los asuntos comunes, significó la posibilidad de hacer pasar las decisiones colectivamente vinculantes por la piedra de toque de una argumentación racional y públicamente desplegada.”(Rabotnikof, 1997b:51)Estos acuerdos vendrían a darse de manera natural gracias a que serían creados mediante la racionalidad de los argumentos y por lo tanto mientras más racional sonara un argumento, mayor sería la facilidad de generarse un acuerdo.

El tercer y último modelo le concede mucha mayor importancia al espacio que a la característica de los individuos, pues como se dijo desde un principio, siempre está inmerso aquello que se entiende como “Sociedad Civil” en lo público, por lo tanto todo el tiempo la característica particular de los individuos está implícita. El problema aquí planteado es la cuestión del espacio en tanto esas opiniones particulares no pueden ser impuestas a los demás y por lo tanto hay una necesidad de que la discusión vaya encaminada al encuentro de opiniones similares.

Si bien el problema de los individuos que conforman el espacio público no es el meollo del asunto, es de gran importancia en tanto que se parte de la imposibilidad de reconocer una fórmula para proveer a todas las opiniones de los acuerdos particulares y se condiciona esta imposibilidad al supuesto de brindar un espacio en donde esta indiferencia a los acuerdos posibilite la opinión pública, entendiendo por opinión pública “contingencia política sustantivada como un sustantivo al cual se le confía la solución de reducir la multiplicidad subjetiva de lo política y jurídicamente posible”(Rabotnikof,1997b:59). No se habla de las características de los individuos en este espacio sino sólo del espacio mismo, el

cual le da forma (tema) y sentido (opinión) a ciertas características de los individuos.

Con este último modelo se regresa nuevamente a la justificación del Estado-estructura, ya que se regresa a la idea original de una arena política, con la diferencia en cuanto al modo de justificarlo. Si al principio de este capítulo se habló del Estado en cuanto su origen conceptual, a través de este estudio se argumenta la justificación histórica del Estado, aún en un punto en donde existían modelos que buscaban desacreditar el concepto en la búsqueda de fortalecer al individuo y a la esfera privada. A raíz de la dicotomía entre lo público y lo privado, se da una reconfiguración de las estructuras existentes, que de manera general involucra una reforma del Estado. Un nuevo acercamiento al Estado pero sin buscar sustituirlo.

### **Gestión Pública**

Sánchez González (1998:40) cita a Oszlak (1993) para referirse a que “el meollo de la reforma estatal se traslada hacia la redefinición de las fronteras entre el dominio de lo público y lo privado, al restringir de diversas maneras la extensión y la naturaleza de la intervención del Estado en los asuntos sociales”. En este sentido, cuando hablamos de la relación entre Estado y “asuntos sociales” y de cómo es que se plantea una redefinición de dicha correlación entre estos dos campos, intentamos abarcar con ello un reposicionamiento complejo de lo que involucra la interdependencia entre lo público y lo privado como estructuras donde se encuadra toda actividad.

El nuevo enfoque que trae consigo la gestión pública dentro de los márgenes de maniobra de la esfera pública y la privada atañe por tanto a una mayor injerencia de lo privado dentro de lo público o viceversa. La primera opción que se da para entender la trascendencia de la gestión pública, es la de una mayor participación de los actores de la esfera privada dentro de lo público. Esto supone, como hemos expuesto anteriormente, que estos actores funcionarían como ‘propietarios independientes’. Este enfoque nos acercaría al ámbito de la participación ciudadana dentro de los asuntos públicos, pero llevado a su extremo, conlleva un adelgazamiento excesivo del Estado, una privatización del mismo que solo



trastocaría los fundamentos del contrato social rousseauiano. En este punto, el Estado-sujeto es a quién se desacredita y, como hemos visto con Rabotnikof , conlleva al replanteamiento del Estado-estructura.

El segundo enfoque, que conlleva a una mayor participación de lo público dentro de lo privado, sería un proceso de estatización en donde se daría preferencia al Estado en tanto sujeto en la toma de decisiones. Una asfixia de la Sociedad Civil en su capacidad activa y dinámica para el cambio y control de la vida social, política y económica. Aunado a esto, involucraría también una excesiva participación de la “Razón de Estado” como manera de tomar las decisiones y aplicación de la tecnología del poder, entendida como “el conjunto de conocimientos, procesos y procedimientos aplicados para la ejecución de las prácticas políticas” (Uvalle, 1993:300). Este concepto vela por la integridad del Estado como primer sujeto dentro del cuerpo político. Visto como un todo, su supervivencia permite la existencia de sus partes y no de manera inversa. Así como “el papel del pastor es asegurar la salvación de su rebaño”, el del Estado-sujeto es buscar su supervivencia a través de la tecnología del poder.

Bajo este modelo, siguiendo con los modelos de Rabotnikof, el Estado-sujeto mantiene la preminencia en las decisiones y se encuentra sobrecargado en sus atribuciones. Tal como lo dice Villa Aguilera, el reto para poder aprobar un modelo neoliberal sería la reconfiguración del Estado-sujeto en una burocracia eficiente, es decir, que la personificación y materialización del Estado-sujeto debiera de hallarse en un plano de igualdad con los actores dentro del Estado-estructura (clase política, partidos políticos y sociedad civil). Sin embargo, la realidad es que dichas metas impuestas para los modelos neoliberales, no han sido alcanzadas: tal como lo expone Judt, ha ocurrido una sobrecarga en las funciones y atribuciones del Estado-sujeto y por lo tanto, una centralización estatista.

La observación de la ineficacia de la centralización, que actualmente es un fenómeno patológico del Estado mexicano, es el principal motor de la gestión pública que se aborda en este trabajo. Lejos de beneficiar o siquiera ser un eje motriz para impulsar el crecimiento, lo que ha propiciado la centralización es que exista un desmembramiento de la ciudadanía en cuanto a capital social y

capacidad autogestiva de la sociedad. Cuando la sociedad pierde o degenera esta capacidad, es el Estado-sujeto el que asume o suple este papel y se vuelve un agente regulador sumamente interventor en la vida de los individuos, con la consecuente reconfiguración del Estado-estructura y su instrumentación en un régimen y sistema político necesarios para tal fin. Ortega Lomelín explica que cuando hay un “ensanchamiento del quehacer del Estado, en su relación con la sociedad” deviene inmediatamente un “deterioro de la democracia y un desorden social, y lo único que prevalece es un centralismo” (Ortega Lomelín, R. 1994:23).

Con un sistema político de tales características, las decisiones cupulares y lo que denominaríamos corrientemente como aquellas tomadas por la élite política, cuando son tomadas secuestrando los fundamentos democráticos bajo los cuales se cimenta nuestro país, pese a que involucran una actividad a veces reflexiva y de profunda investigación, niegan la fuerza que la democracia tiene mediante la apertura al diálogo y el encuentro de la diversidad de actores políticos. Se vuelven decisiones centralizadas, que carecen de un vínculo nítido y claro con la realidad de muchas partes del territorio nacional. Utilizando a la democracia y al federalismo, no como unos discursos preocupados por las formas, sino por el contenido real para solucionar muchos de los conflictos de la vida actual, replantear lo local como una útil herramienta para tratar de solucionar los grandes problemas se vuelve un enfoque sumamente atractivo para la Ciencia Política como para la Administración Pública.

Giddens (2008: 88-92) habla de “democratizar a la democracia” como un proceso en el que el Estado-sujeto, a través del gobierno devuelve el poder, a través de la descentralización, hacia abajo. Es este mismo proceso que surge como una demanda social por tener una nueva forma de vida pública que pugna por mayor democracia y procesos más transparentes. Es esta demanda social la que hace que el Estado-sujeto se reduzca, pero al mismo tiempo busque mayor eficacia y legitimidad en sus procesos. “La mayoría de los gobiernos tiene todavía mucho que aprender de la mayor eficiencia de las empresas –por ejemplo, controles de objetivos, auditorías eficaces, estructuras de decisión flexibles y mayor participación de los empleados-, siendo el último de éstos un factor de

democratización.”(Giddens, 2008:91)En la medida en que se transforma el Estado, democratizándolo (estructura) y reduciendo su tamaño (sujeto), pero no sus tareas y obligaciones, es como una reforma de Estado tiene sentido y trascendencia. Habiendo ya discutido la justificación de la gestión pública, es necesario pasar ahora a su conceptualización.

### **El concepto de gestión pública.**

La gestión pública viene como una reconfiguración dentro de la administración pública. Se da en un contexto en que se necesita revitalizarla, hacerla más eficiente y responder a un contexto mundial que está en plena globalización. “Junto al llamado <núcleo duro> o básico del Estado constituido por la administración civil y militar central y periférica del Estado, aparecieron a principios del presente siglo en virtud de la llamada <descentralización por servicios> o funcional los organismos autónomos; así como la descentralización territorial y política y /o administrativa dio origen a la autonomía de los entes locales y regionales.” (Canales Aliende, J.M. 2002:20)

Frente al problema de lo local y de una demanda de descentralización, la administración pública debe de replantearse. Las organizaciones necesitan de una vinculación mucho más apegada a los términos donde se implantan las decisiones. Lo obsoleto de un centralismo riguroso y uniforme da paso a nuevas formas compartidas de competencias y responsabilidades mucho más flexibles. Los modelos únicos y estrictos terminan por derrumbarse frente a su peso monolítico. Para la década de los 80's, con la ola de nuevos modelos administrativos tras la crisis del Estado benefactor, la propuesta de darle al Estado un enfoque de empresa privada comienza a cobrar importancia a nivel internacional. En Estados Unidos son dos corrientes las que toman este nuevo enfoque: la corriente de las políticas públicas y la de las escuelas de negocios. Pese a que en ambas prevalece el sentido de la visión empresarial-privada dentro del cuerpo del Estado, existe una diferencia sustancial; para la corriente de las políticas públicas el tamaño del Estado es su tema fundamental; para las escuelas de negocios, es la lógica empresarial de oferta y demanda lo que cobra mayor sentido.

La corriente de las políticas públicas se focaliza en los asuntos que le dan una capacidad de gobernabilidad, como “proceso por el que los diversos grupos integrantes de una sociedad ejercen el poder y la autoridad, de tal modo que al hacerlo influncian y llevan a cabo políticas y toman decisiones relativas tanto a la vida pública, como al desarrollo económico y social” [Canales Aliende, 2002:110], así como una mayor fijación al ámbito de la territorialidad. Esto con el motivo de buscar a través del consenso y la democracia la “conciliación de los intereses diversos que participan a la hora de tomar decisiones” [Aguilar Villanueva, 2000b:81].

Por parte de la corriente de las escuelas de negocios, los conceptos de eficacia y eficiencia y la adecuación al mercado son ejes motrices. Aquí la lógica de maximizar recursos y economizar los costos hace del Estado-sujeto una empresa competitiva y del éxito cuantitativo su principal objetivo. Los términos cualitativos entran en un segundo plano y solo adquieren relevancia en la medida en que facilitan la explicación de los éxitos estadísticos. El principal obstáculo es que sigue habiendo una inadecuación con la realidad inmediata. (v. Guerrero, 2004 y Bozeman, 1998).

Siendo así, la importancia de la gestión pública consiste en su capacidad por mejorar los métodos operativos del mismo. A través de la descentralización y la coordinación de las distintas organizaciones (y niveles de gobierno) lo que se espera de la gestión pública es hacer mucho más ágil la capacidad de respuesta del Estado a los múltiples problemas que afronta. El tamaño ideal del Estado será variable en función de “las distintas circunstancias y factores existentes” (Canales Aliende, 2002:23). “La relación entre las estrategias políticas y los resultados de los programas es la cuestión básica de la investigación sobre la gestión pública.” (Kettl, D.F en: Bozeman, 1998:107). La dimensión política es lo que le da una lógica racional a la gestión pública dentro de la administración pública. La Administración Pública entendida como “la acción del gobierno al dictar y aplicar disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos y al resolver las reclamaciones a que da lugar

lo mandado” (Campero Cárdenas, G.H. en: Guerrero, 2004:144), se vuelve el gran campo donde opera la Gestión Pública.

Mientras que la administración pública es un parámetro general, la gestión pública es mucho más estratégica y específica, pues es ésta la que debe tener conciencia de obtener los resultados que se presentan en la administración pública como benéficos y esperados y por lo tanto trata más con el estilo de administrar ya en el momento de la implantación y utilización de los recursos.

### **Las distintas funciones de la gestión pública.**

#### **La función administrativa**

La posición administrativa viene a replantear el Estado y su intervención. De reducir su tamaño a dejar a la sociedad hacer aquello que es capaz de hacer, el Estado administrativamente se redimensiona: aún en un tamaño reducido, debe de cumplir con tareas específicas y satisfacer ciertas demandas. Se hace entonces más eficiente y eficaz, logrando o intentado obtener mejores resultados que un Estado-sujeto *obeso* o de excesivas dimensiones.

El entrelazamiento entre gestión pública y el gobierno local se da gracias a la mezcla de las instituciones que no participan estrictamente ni dentro del espacio público ni dentro del privado. El reposicionamiento de la iniciativa popular y del llamado “tercer sector”, que no pugna por la lucha política ni el lucro mercantil sino por los valores de solidaridad que ni el mercado ni el Estado atienden (Canales Aliende. 2002:70).

Existe aparte un predominio de la descentralización pero todavía se hace énfasis en el papel que cumple el gobierno central dentro de la administración pública. Se da una partición real del gobierno en tres niveles, en donde cada uno cumple con una función específica; el gobierno federal cumple con la tarea estratégica de la asignación de recursos; el nivel estatal cumple con la función directiva y el gobierno local cumple con la función operativa en línea. Pese a que las tres funciones son indispensables para la gestión pública, es en el ambiente local donde la lógica de la organización cobra mayor relevancia. La organización comunitaria es la estructura más flexible y pequeña, por lo tanto la adecuación de sí misma para resolver conflictos es la más ágil de las tres. “Cuanto más bajo sea

el estrato gubernamental, más directas suelen ser las estrategias administrativas” (Kettl en: Bozeman,1998:109).

La articulación de estas organizaciones de manera interorganizacional pero adecuándose al margen reducido (aparentemente) en el que trabaja la gestión pública en el ámbito local permite trabajar los problemas de manera directa y a través de la experiencia. La acción estratégica es el punto clave para entender la ventaja que tiene ‘operar’ en el ámbito local sobre las decisiones centralizadas, entendiendo operar como “la acción que conlleva la terminación de tareas críticas requeridas para el éxito de un programa” (Mc Gregor, E. en: Bozeman ,1998:251). Mientras que las decisiones centralizadas trabajan con base en un criterio estricto y una incapacidad de flexibilidad (debido al distanciamiento con la realidad), la acción estratégica le otorga a lo local la capacidad de hacer “ajustes y supervisarlos, adecuándolos constantemente al ambiente y la organización misma” (Roberts, N.C. en: Bozeman 1998:215).

#### **Función económica de la gestión pública.**

Desde la posición económica, la trascendencia de la gestión pública radica en la capacidad del Estado de darle una mayor autonomía y/o capacidad de actuar a la sociedad. Se vuelve una relación mucho más compleja y más activa entre éste y la sociedad; se elimina la necesidad de que este último disponga y al mismo tiempo proponga lo que debe de hacer la sociedad como un mero agente colateral de la acción.

Ahora bien, al concederle su papel a la sociedad y adecuarse a un margen de maniobra bien especificado, el Estado-sujeto se vuelve una institución mucho más inteligente “recupera para sí la capacidad de cumplir con sus responsabilidades como productor en áreas estratégicas, promotor de la inversión privada, proveedor de infraestructura y garante de programas sociales.”(Sánchez González.1998:45). De esta forma el Estado defiende su papel y su actividad- así como su espacio- cuando le da a la sociedad un papel fundamental en su capacidad y se reduce a un punto necesario. Abre con ello nuevas formas de desarrollo pero nunca termina por censurarse a sí mismo; se encuentra siempre consciente de que es un agente

fundamental para el crecimiento económico y fomentar un ambiente propicio para las relaciones económicas.

En estricto sentido, en el ámbito local el redimensionamiento económico se enfoca a la capacidad que tiene o debería tener fiscalmente el municipio. Más que encuadrarse en un marco legal las atribuciones del municipio, la redefinición del sistema económico gira en torno a la mayor autonomía que se requiere en el ámbito local para la toma de decisiones respecto a la inversión del gasto público y la forma de percibir sus ingresos. José Lavalle Soler en su ponencia en el coloquio “Hacia una reforma municipal genuina” (Lavalle, 1994), hablaba de la distinta y muy variada situación en la que se encontraba el país ya desde los años 90’s sobre la recaudación del predial. Mientras que algunos municipios, como Guadalajara, que gracias a ser una zona densamente poblada se le veían favorecidos sus ingresos y al mismo tiempo tenía una menor dependencia con la participación federal (el gasto que se destina a los municipios a través de la federación), había otros, como por ejemplo 103 municipios en Oaxaca, donde vivían menos de 1500 habitantes por municipio y donde existía una mayor dependencia hacia la participación federal.

A la dependencia de los recursos hay que sumar la dependencia política a la que debían de someterse los estados para obtener los recursos. El control político que todavía se ejerce sobre los municipios merma su capacidad autogestiva: al no tener suficientes ingresos vía la recaudación de impuestos (el predial fundamentalmente), el recurrir al endeudamiento para satisfacer el abastecimiento de servicios públicos básicos se vuelve una necesidad en los municipios más pobres. Sin embargo, para que se aprueben dichos endeudamientos es necesario, por ley, que se apruebe previamente en el congreso estatal. Y es aquí, dentro de las negociaciones políticas entre las distintas facciones, donde las autonomías del municipio y del ámbito local se pierden, pues se subordina a la disciplina nacional de los partidos y sus intereses particulares. Aunado a esto, los recursos que se aprueban vía el endeudamiento, al ser controlados por la federación van “etiquetados”, es decir previamente destinados a ciertos programas y acciones decididos desde el centro.

Ya a partir de 1996 se dan importantes cambios en la recaudación fiscal pues se le dan más fuentes de ingresos: un 20% del impuesto especial sobre productos y servicios en bebidas alcohólicas y cerveza y un 8% en tabaco, en términos netos del total de recaudación, sumando cerca de 17% (Gutiérrez F, G. en: Martínez Uriarte y Díaz Cayeros, 2003:59) y se transfiere mayor participación directa a los estados, dándoles mayor determinación sobre la finalidad del gasto público. Aunque se haya traspasado la recaudación de estos impuestos del ámbito federal al estatal, todavía existe un sobrepeso de la recaudación fiscal federal (cercana al 78%) frente a la estatal y a la municipal (aproximadamente del 20% y 3%) que controla políticamente a los municipios y a los estados.

### **1.2 Participación ciudadana (función social de la gestión pública)**

En este apartado es en donde convergen las categorías de análisis de este trabajo Retomando la hipótesis de este trabajo:**La participación ciudadana es el instrumento fundamental para la revalorización del agua como un bien común y generar situaciones de corresponsabilidad entre la Sociedad Civil y el Estado.** Aquí es en donde se relacionan gestión pública, participación ciudadana y gestión del agua, por lo que es preciso detallar y profundizar el análisis en cuanto a la conceptualización y estudio sobre la participación ciudadana.

Tomando la participación ciudadana dentro de la gestión pública como la posición político-social, esta se define en una frase concisa: el ensanchamiento de la democracia. Esto se considera así ya que dentro del aspecto político la gestión pública “tiene como objetivo hacer que el gobierno y su burocracia respondan en forma más cercana a la voluntad de los votantes” (Sánchez González. 1998:47) Se intenta entonces mediante esta posición ejercer el poder más adecuado a la participación y al trabajo de las bases que a las decisiones cupulares. No es una inserción de lo privado dentro de lo público, sino reconquistar el espacio público como espacio de múltiples voces y de diálogo, no de una única voz que se reconozca como el Estado-sujeto y excluya a las demás.

La participación ciudadana dentro de los márgenes de la esfera pública está relacionada con uno de los tres modelos de Rabotnikof que hemos expuesto



anteriormente. Es bajo este modelo que la esfera privada tiene una mayor injerencia dentro de la esfera pública pero sin perder el carácter de individuos con intereses particulares. Sin embargo, en la medida en que se logran institucionalizar dichas demandas, los particulares constituyen un asunto público.

La crisis de los años 80's no sólo significó el redimensionamiento del Estado en un aparato de menor envergadura, significó también una crítica profunda de los daños que ocasionaba a la democracia el enfoque de derechos pasivos que construía el Estado de Bienestar en sus ciudadanos. "El Estado de Bienestar puede conducir a la pasividad social y a la dependencia. La tesis que adquiere relevancia bajo estas posiciones es que para constituirse en miembros plenos de una sociedad, no basta que a los ciudadanos se les reconozcan derechos sociales sino que es preciso que cumplan obligaciones comunes."(Cunill en: Ziccardi, 2004:58).

La crisis del Estado Benefactor en México no sólo significó un retraimiento del mismo de sus funciones sociales: fue una reconfiguración del modo de actuar del Estado y, por ende, del gobierno a la hora de tomar decisiones. Antes de la crisis de los 80's, el sistema político mexicano estaba fuertemente marcado por la forma autoritaria en la que se tomaban las decisiones dentro de la esfera pública. Débil y pasiva, la Sociedad Civil era una mera "consumidora" o "cliente" de los servicios y actividades desempeñadas por el Estado. Sin poder tener una injerencia en la toma de decisiones, estaba completamente sometida a la voluntad y manejo de la burocracia. Esto permitió que existiera un fuerte clientelismo arraigado en México. "Los analistas del tema afirman que el sistema político mexicano se construyó siguiendo un modelo de autoritarismo y presidencialismo, que cobró mayor auge en la época posrevolucionaria."(Arzaluz, 2002:36) La existencia de prácticas clientelares (patrón-cliente) condicionaba los servicios públicos a cambio de favorecer políticamente a un grupo. Los grados de libertad y autonomía de los ciudadanos quedaban notoriamente disminuidos por estas medidas.

En este mismo sentido, y siguiendo con las prácticas posrevolucionarias, gran parte del siglo XX, el sistema político mexicano basó su manera de tomar decisiones en modelos corporativistas. Las características fundamentales de estos

modelos las establece claramente David Held en su libro *Modelos de democracia*. Como característica fundamental, Held determina que el nivel de influencia de cada grupo queda determinado por el acceso a ciertos recursos, los cuales le dan mayor ventaja para influir en ciertos temas.”Con la visión corporativista, el Estado a menudo favorece selectivamente a aquellos grupos cuya aquiescencia y apoyo son cruciales para una tranquila continuidad del orden existente.” (Held, 2008:256)

Por esta razón, estaban sumamente restringidos los espacios de actividad política y de articulación entre Estado y Sociedad. El modelo asistencialista para la provisión de servicios públicos no intentaba resolver de ninguna manera la situación de precariedad en la que estaba inmersa la población mexicana. Por el contrario, el sistema se basaba enteramente en el mantenimiento del *status quo* para poder negociar los favores políticos correspondientes. Más allá y lejos de permitir el florecimiento de distintos grupos organizados de la Sociedad Civil para la externalización de sus demandas, el modelo corporativista redujo los canales “institucionales” y formales de negociación a aquellos políticamente manipulables. Existía una monopolización de control de bienes por parte del Estado-sujeto y progresivamente se ampliaba la desigualdad económica en el país.”Las prácticas corporativistas significaron el ejercicio de los intereses privados del Estado-sujeto a partir de cúpulas con derecho a la representación y exclusión de otros canales legitimados de acceso al Estado-estructura por parte del conjunto de sus miembros.”(Arzaluz, 2002:38)

El modelo de derechos pasivos y de corte asistencial del Estado de Bienestar, en el que la Sociedad Civil se encontraba renegada y estancada en cuanto a sus derechos activos de injerencia en los asuntos de la esfera pública, tuvo una fuerte ruptura a raíz de la crisis de los 80’s. No obstante, aunque pudiera desprenderse de esta afirmación que el auge de la participación de la Sociedad Civil en los asuntos públicos fue un proceso homogéneo alrededor del mundo, la realidad es que se presentaron diversos matices y corrientes que caracterizaron su insurgencia en distintas regiones.

Cuando ocurre la crisis, el modelo se caracterizaba por el predominio de élites tecnocráticas públicas y privadas que mantenían una constante incomunicación

con el resto de la sociedad para la toma de decisiones. Los distintos matices que comenzaron a configurar el esquema de participación comenzaron aún antes de la crisis del Estado Benefactor, pero se potencializaron una vez consumada esta. Para los años sesentas, en Europa se comenzó a gestar la integración de consejos consultivos en asuntos económicos del Estado. En los 70's, en los EEUU se da el inicio del ejercicio del *lobbying* político por parte de las empresas. En los años 80's, la región de América Latina comienza un proceso de modificaciones constitucionales que dan pie a esquemas de autogestión de pueblos indígenas y comunidades. Cada uno de estos procesos conllevó un esquema diferenciado de participación, pero en mayor o menor medida significaron la incursión de la Sociedad Civil, en tanta esfera privada, dentro de los asuntos del Estado y de la esfera pública.

En este sentido, Nuria Cunill hace una nueva tipificación del Estado-estructura para convertirse en un "Estado Social". En este Estado, la sociedad "ya no participa pasivamente como beneficiaria de bienes y servicios, sino que a través de sus organizaciones toma parte activa tanto en la formación de la voluntad general del Estado como en la formulación de las políticas distributivas y de otras prestaciones sociales." (Cunill, 1997:34). El ejercicio de los derechos activos toma parte de la vida diaria de los ciudadanos y estos adquieren nuevas obligaciones y responsabilidades dentro de la esfera pública.

Lo público deja de ser lo estrictamente estatal, pues la participación en los asuntos del Estado, adquiere un sentido social. Esto quiere decir que asuntos que previamente quedaban relegados a competencias doméstico-privadas, ahora, bajo el esquema de participación, adquieren una connotación pública y de interés del Estado." La esfera económica, en tanto no meramente dependiente del poder doméstico privado, está sujeta al poder público del Estado y constituye un asunto de interés público." (Cunill, 1997:29) La sociedad, por lo tanto, lleva los problemas que previamente eran materia privada, a la luz pública. Esto implica que las competencias de la esfera pública se ensanchen, pero también el número de actores con injerencia y capacidad para tomar decisiones aumenten.

La reconquista del espacio público por la sociedad, en donde el Estado se vuelva un agente coordinador de estas voluntades, permite a la sociedad participar. Una de las formas en las que esta participación se da de manera amplia y fructífera es a través de las políticas públicas. Para Luis Aguilar (2000a:17) la elección racional en la política se da en un marco en donde existe una 'lucha de ideas', mayor 'interlocución' de los actores y un sentimiento de 'corresponsabilidad'. Volviéndose la realización de las políticas públicas un proceso en donde la democracia y la participación tienen relevancia, la agenda gubernamental deja de ser un trabajo solamente del gobierno e inserta a la Sociedad Civil a participar en la formación de ésta.

El contexto y la experiencia se vuelven sumamente valiosos dentro de la posición política y social de la gestión pública, ya que le otorgan una capacidad creativa e innovadora para afrontar con los problemas y entenderlos. "Un contexto pluridimensional y cambiante, donde concurren numerosísimos actores con diversos intereses, puntos de vista y motivaciones, que impone encontrar fórmulas inteligentes de coordinación que integren la actividad de los diversos participantes sin perder de vista el objetivo a alcanzar."(Aguilar, 2000c:17).La adecuación de los medios con los fines y la facilidad con la que permite la comunicación con los actores, fomentando el diálogo, fortalecen la aceptación de las políticas públicas y le da a la gestión pública un marco amplio de legitimidad. Para los casos en los que no se da una legitimidad o aceptación por la sociedad, la flexibilidad y capacidad de aprendizaje que tiene la gestión pública permite rápidamente adaptar los procesos para satisfacer los preceptos democráticos. El 'policy making' modifica reglas, procedimientos, expectativas y concepciones que se tienen sobre la política haciéndolo un "proceso de aprendizaje colectivo para aumentar la capacidad de resolver problemas por parte de la comunidad" (Aguilar. 2000b:82). La capacidad entonces que se le confiere a lo 'colectivo' para resolver problemas otorga a la gestión los "mecanismos decisorios de la democracia procedimental que propone formas incluyentes de actores de la Sociedad Civil en el diseño de las políticas públicas" (Bazdresch Parada, M. en: Martínez Uriarte y Díaz Cayeros, 2003:53). El distanciamiento de una política estatal y gubernamental hace de la

gestión pública en el ambiente local un fenómeno y un proceso democrático que incentiva a la creación de un tejido social de verdadera fortaleza, sumamente participativo, o en su defecto, que proporciona un marco adecuado para que se concrete.

Cunill argumenta que el ensancharse la Sociedad Civil, se retrae la esfera de acción del Estado: la política. Al encerrarse la libertad de acción de la Sociedad Civil y negar la existencia de las instituciones públicas para mantener latente la actividad política, la sociedad puede despolitizarse, pues con la incursión de organizaciones privadas en la resolución de problemas de orden público, las decisiones que se tomen carecen de una apertura a las opiniones de otros (el caso del lobbying, por ejemplo). Luego entonces, se desactivan las demandas populares a través de la desmovilización política y entonces quedan vacías las funciones políticas del Estado. “Desmovilización y despolitización social resultan así las contracaras del fortalecimiento de la Sociedad Civil y de la retracción de las instituciones políticas.” (Cunill, 1997:45)

Sin embargo, la reconfiguración del Estado y la Sociedad Civil, ambas como esferas simultáneamente públicas y políticas tiene aspectos positivos. La esfera pública queda constituida entre el Estado y la Sociedad y no como inherente sólo a una de ellas. Se vuelve un vaso de comunicación para criticar y controlar las acciones del Estado a través de la organización de la sociedad. La doble cara de la difuminación de la separación entre lo Estatal y lo social, y entre lo público y lo privado, ejerce una fuerza de cambio hacia ambos lados. Por un lado, la sociedad comienza a activarse para participar en la agenda pública y criticar y controlar la acción del Estado-sujeto. Por otro lado, se da una demanda de democratización y de exposición pública de las asociaciones privadas. Piénsese por ejemplo como esta democratización irrumpe en la vida privada a través de las llamadas democracia económica y democracia empresarial.

El debate teórico de la participación es básicamente entre la democracia representativa vs la democracia participativa. La democracia representativa le asigna un rol mínimo a la participación pues los “únicos medios de participación abiertos al ciudadano son los votos” (Cunill, 1997:41) El sistema político, visto

desde este enfoque, supone que existen arreglos institucionales para la competición de las élites por los votos electorales. Todo lo que queda en la esfera pública lo deciden estas élites con el consentimiento del voto y sin necesidad de una participación activa de los ciudadanos.

La democracia participativa, por otro lado, asume que hay una relación entre la descentralización y el proceso democratizador de los gobiernos locales. El ejercicio de los derechos activos por parte de la ciudadanía constituye así “una ampliación de derechos y libertades, la incorporación de los sectores excluidos y marginados a las instituciones representativas y un mayor control y participación popular en la actuación de las administraciones públicas.”(Arzaluz, 2002:54, citado de Borja, 1986:15) Cunill hace énfasis en “la obtención desde la base social de espacios crecientes de libertad colectiva y un rol determinante en la vida social” (Cunill, 1997:74), para así “trascender al voto como único mecanismo de manifestación de la voluntad popular.” (Cunill, 1997:75)

La característica fundamental que diferencia un tipo de democracia y otro es que dentro de la democracia participativa, la toma de decisiones involucra algo más que la elección de representantes a través de votos. Es una ampliación y otorgamiento de responsabilidades a los votantes dentro de la toma de decisiones, permitiéndoles actuar. “Es un proceso social, que supone un ejercicio permanente de derechos y responsabilidades, en las distintas etapas y niveles de la institución: planificación, organización, ejecución y control.” (Burin, et.al., 1998:114) Como proceso social, conlleva la corresponsabilidad entre los gobernantes y los gobernados, permitiendo que se generen nuevos espacios de diálogo y coordinación, así como de supervisión y de decisión.

Los grados de responsabilidad se van ampliando en la medida de las capacidades y de la posición de la persona, pero se parte de una base o esquema de participación que fomente el continuo desarrollo de capacidades para así incrementar el número posible de decisiones que se pueden tomar. En la medida en que se da mayor participación, la persona que participa mejora su autovaloración, lo que mejora el desarrollo humano de las comunidades. En la medida en que se permite esta participación, la persona adquiere mayor seguridad

y mejor posición dentro de su localidad para poder resolver los problemas y se vuelve más eficaz para plantear soluciones, por lo que la participación continuamente incrementa y fomenta el desarrollo de las capacidades dentro de una comunidad.

La forma como las comunidades participan varía dependiendo de los componentes y la manera en la que maneja la participación. Arzaluz trabaja elocuentemente esta esquematización de las distintas modalidades de participación, dividiéndolas en 4 grandes rubros: participación social, participación comunitaria, experiencias autónomas y participación ciudadana.

La participación social se refiere “a los fenómenos de agrupación de los individuos organizados en los ámbitos de la Sociedad Civil para la defensa de sus intereses sociales.” (Arzaluz, 2002:68) Este tipo de participación social tiene como principal característica que la participación se da en el ámbito estrictamente de la esfera privada, por lo que no hay ninguna relación vinculante con asuntos de interés público ni con el Estado-sujeto. Siendo así, la participación social refleja la forma de organización, de actuar y tomar decisiones existentes sólo entre particulares.

La participación comunitaria tiene ya un grado de relación con el Estado-sujeto. Sin embargo, las acciones llevadas a cabo dentro de este esquema son realizadas completamente por los ciudadanos, son cuestiones vinculadas a su vida más inmediata y la relación con el Estado-sujeto es meramente asistencial. Esto quiere decir que el Estado-sujeto tiene un rol mínimo de observador más que de actor involucrado o activo, por lo que su participación queda relegada.

Las experiencias autónomas significan experiencias de organización que surgen y se resuelven en el seno de la comunidad. Es parecida a la participación social en el sentido en que los problemas son resueltos dentro del campo de acción de los individuos, sin intervención por parte del Estado-sujeto. No obstante, la característica diferencial de este tipo de participación radica en que las experiencias autónomas son vistas bajo un aspecto orgánico de la sociedad. La premisa fundamental es que en las experiencias autónomas no hay identificación real de individuos o ciudadanos, sino que existe un órgano conformado por éstos últimos con capacidad de decisión y resolución de problemas planteados en su

seno. No existe, por lo tanto, distintas partes que lo conformen, sino que siempre la participación es vista bajo el todo que constituye la conformación de estas organizaciones para la creación de experiencias autónomas.

El último de los tipos que define Arzaluz es la participación ciudadana y lo divide a su vez en dos tipos: participación ciudadana institucionalizada y participación ciudadana autónoma. Teniendo como criterio base que la participación ciudadana es “la intervención de los individuos en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales” (Arzaluz, 2002:68), es por antonomasia la inserción de la esfera privada dentro del espacio público. La participación ciudadana institucionalizada involucra al Estado-sujeto como agente activo dentro de la toma de decisiones y considera la estructura institucional, es decir al régimen dado en un Estado-estructura específico, como la pieza clave a partir de la cual se diseñan los espacios de intermediación. Bajo este esquema se permite que “las asociaciones populares y grupos de intereses de distinta índole, expresen sus aspiraciones, propuestas y críticas, dentro del ámbito de la administración pero respetando las reglas del proceso de decisión política.” (Arzaluz, 2002:56)

Pese a que en este tipo de participación existe un mayor número de agentes activos (por la inclusión del Estado-sujeto), el problema surge cuando las reglas del proceso de decisión política no contemplan la participación más allá de un esquema consultivo, por lo que las opiniones vertidas por los ciudadanos no son determinantes en el proceso y pueden no ser tomadas en cuenta. Arzaluz concluye que, para que se logre llevar a la participación a una toma de decisiones efectivamente participativa se requiere “de una organización previa o un cierto grado de comunidad cívica, para que los miembros de estas localidades presenten sus demandas y obtengan las respuestas del gobierno a través de las instancias institucionalizadas de participación.”(Arzaluz, 2002:58) Esto significa que debe de quedar legitimado mediante el Estado-estructura.

La participación ciudadana autónoma niega la necesidad de legitimidad por parte del Estado-sujeto para la toma de decisiones, pues le asigna el mismo valor e importancia tanto al Estado-sujeto, mediante el aparato funcional de este que es el gobierno, a organizaciones de la Sociedad Civil y a los ciudadanos. Bajo este



modelo, la participación ciudadana posee la importancia de tratar los asuntos públicos con la participación de los ciudadanos pero no contempla la necesidad de una legitimidad del Estado-sujeto. Esto se debe a que este modelo es mucho más proactivo en el sentido de proponer mecanismos de diálogo y comunicación con el Estado-sujeto, en lugar de esperar a que existan los canales institucionales y oficialmente creadas para ello. Siendo así, el modelo de participación ciudadana autónoma es el más proactivo al cambio en cuanto al Estado-estructura, pero no reconoce como legítimo el papel del Estado-sujeto.

En “La participación en las Administraciones públicas ¿Cooperación o enfrentamiento?”, publicación conjunta realizada por diversos investigadores de gobiernos locales del viejo continente, se articula y profundizan algunos puntos de la participación ciudadana, aunque no la subdividan en autónoma e institucionalizada como Arzaluz. Josué Carrillo Cruz, al definirla como “promoción de la intervención de las comunidades y ciudadanos, a través de asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales, en la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades estatales y municipales encargadas de la elaboración de los planes de inversión, así como en la ejecución, evaluación y control de las obras, programas sociales y servicios públicos” (Carrillo en: Colomer,2006:45), elimina la posibilidad de subdividir la participación ciudadana, ya que asume que toda forma de ésta participación en alguna forma acepta y dialoga con el gobierno a través de órganos o instancias aprobados por este como canales de comunicación, por lo que reconoce que, para legitimar al Estado-estructura, se debe de legitimar al Estado-sujeto.

Carlos Gil Santiago, acepta la democracia participativa como una solución más efectiva que la democracia representativa de los votos, ya que una consulta electoral efectuada cada determinado tiempo aumenta la brecha diferencial de información entre gobernantes y gobernados. El investigador no acepta la existencia de una participación ciudadana autónoma y condiciona la existencia de la participación ciudadana institucionalizada a la cooperación voluntaria y sin compromisos. Este análisis del investigador de la Universidad Politécnica de Valencia más que teorizar sobre los alcances de la participación, estudia los

límites reales con los cuales se enfrenta. Con el fin de poder superar los obstáculos, Gil Santiago menciona que son tres habilidades las necesarias para poder encaminar la participación ciudadana institucionalizada y consultiva a una más autónoma y con capacidad de decisión.

La primera de ellas es la participación constructiva, la cual se da cuando no se espera a que el gobierno actúe o defina la agenda pública a tratar por los ciudadanos. Esta primera habilidad corresponde al principio de cambio entre derechos pasivos y derechos activos que adquiere la sociedad. No obstante, para que pueda resultar viable la consecución de esta primera habilidad, son necesarias que se trabajen paralelamente las otras dos. La segunda es la orquestación de redes creadas, la cual configura la forma en que se permite el diálogo y se abre y distribuyen los trabajos entre los ciudadanos. Se deben de definir rumbos y pasos a seguir, así como la existencia de actores o partes rectoras que permitan visualizar cada acción dentro de un espacio más amplio. La última habilidad es la modulación de incentivos, castigos y recompensas para promover la conducta cooperativa. En este punto, Gil Santiago condiciona: “si la autoridad es excesiva los socios pueden decidir no cooperar, si la autoridad no es suficiente, las metas públicas pueden ser obviadas en aras del interés público” (Gil Santiago en. Colomer, 2006:137)

Gutiérrez Sastre esquematiza la participación de acuerdo a los objetivos que persigue; instrumental, la cual busca obtener un fin específico de la participación; política, que busca ejercer el derecho a tomar parte en las decisiones que afectan a los distintos grupos e individuos; y simbólica, las cuales buscan el carácter instrumental de las instituciones pero se ejercen como si fueran promotoras de los derechos del ciudadano. Los tres tipos de participación de acuerdo a Gutiérrez pueden encontrarse de manera mixta o simple, pero se basan en la manera en que son vistas por la sociedad en su conjunto más allá de la manera en que son ejercidas.

Nuria Cunill Grau hace una esquematización parecida a la de Arzaluz, sólo que se enfoca más al ámbito de acción que a los actores y forma en que se integran. La primera de ellas corresponde a la formación de políticas públicas a través de

facilitar la intervención de intereses particulares en su elaboración. Esta se asocia a la participación ciudadana de Arzaluz en la medida en que su objetivo es la intervención directa en las decisiones del Estado-sujeto dentro de la agenda pública, conformando así el concepto de una política pública (y diferenciándolo de una política de Estado). El problema con este tipo de participación que observa Cunill, coincide con Arzaluz en la medida en que las reglas del proceso de decisión política están legitimadas desde el Estado-estructura, que si bien puede haber propuestas de modificación por parte de los ciudadanos, son ratificados como *canales de diálogo y comunicación* por el Estado.

El segundo tipo se refiere al ejercicio directo dentro del campo legislativo, reflejado en las iniciativas ciudadanas, el referéndum y la revocación de mandato. Este tipo de participación puede considerarse como un puente entre la democracia representativa y la participativa en la medida en que sigue teniendo preferencia la manera en que se toman las decisiones a través de los representantes, pero condiciona sus acciones a un efectivo ejercicio de toma de decisiones por parte de la ciudadanía a través de las distintas herramientas antes numeradas.

El tercer tipo de participación es el que se da a través de la “prestación directa de servicios públicos, a través de su transferencia a la denominada Sociedad Civil” (Cunill, 1997:75) No obstante, aquí el término de participación queda muy ambiguo, pues ya el trato de un asunto de interés público, como lo es la prestación de un servicio público, es absorbido por la esfera privada y no de manera inversa. La participación de los usuarios en la fiscalización y control de las instituciones públicas no es lo mismo que el control de las mismas y la provisión de servicios por organizaciones privadas. En el primer escenario, se necesitan generar instancias de participación, concertación, control y vigilancia como ensanchamiento de la gestión pública, lo que permite que exista una corresponsabilidad de funciones entre el Estado y la sociedad. Para el segundo escenario los servicios públicos prestados por organizaciones privadas pierden el carácter de público en estricto sentido pues se generan los incentivos para una correcta rendición de cuentas.

El cuarto tipo de participación se enfoca más al margen geográfico espacial de maniobra. En este tipo participación, el aspecto comunitario y el local se unen para dar sentido al aspecto territorial de la participación. Cabe resaltar que, bajo un esquema de descentralización geográfica, no siempre se da una reducción gradual de responsabilidades de otro nivel de gobierno, ni se promueve la mejor adaptación a las nuevas responsabilidades y atribuciones. Esto conlleva que las administraciones locales no se encuentren habilitadas para poder ejercer ampliamente sus nuevas facultades y, por consiguiente, se vean rebasadas en cuanto a su capacidad, sea técnica, profesional o administrativa, para desempeñar sus funciones. Ante ello, el esquema de participación comunitaria se vuelve recriminador del mal desempeño de las unidades del Estado y su gestión. Ante la falta de presencia del Estado como actor dentro del aspecto comunitario, este tipo de participación tiende a volverse autónomo o el sector privado recupera las funciones delegadas al estado bajo el esquema de prestación de servicios públicos por organizaciones privadas.

Gil Santiago señala que puede verse desde otro punto de vista la descentralización. Por un lado, la administración local es el nivel en donde puede ser ejercido de manera más directa el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos. Por otro lado, la descentralización llevada a su máxima expresión significa que “todo aquello que puede realizarse desde la participación ciudadana, no debe de integrarse, salvo en los aspectos indelegables, en las funciones de las cúpulas de los gobiernos locales.”(Gil Santiago en: Colomer, 2006:134) Bajo este esquema, la descentralización funciona para modificar las relaciones asistenciales y clientelares que mantienen las cúpulas de los gobernantes con los gobernados, pues al acercar el ámbito de toma de decisiones a los ciudadanos estos tienen mayor posibilidad de gestionar la toma de decisiones. Empero, el punto que señala Gil Santiago no siempre puede resultar positivo o exitoso, pues cabe la posibilidad de que con la descentralización geográfica el esquema vertical de toma de decisiones se mantenga y se reproduzca en una menor escala.

El quinto y último tipo de participación es la autogestión social. Como anteriormente hemos expuesto, esta vertiente puede surgir cuando existe un vacío dejado por el Estado-sujeto al ser rebasado en sus capacidades en el ámbito local y se da “un manejo descentralizado de los recursos y la creación de cuerpos colegiados para su administración.”(Cunill, 1997:88)En los siguientes capítulos veremos cómo es que el esquema de autogestión social puede ser reconfigurado bajo la óptica de redes multiorganizacionales que recobren la importancia de la participación del Estado dentro de la gestión pública local.

Roberto Mellado partiendo del concepto de ciudadanía y entendiéndola como “grupo de individuos racionales, libres e iguales ante la ley, que conforman el sujeto por excelencia de la cosa pública y de la legitimización del poder” (Mellado, 2001:19)esquematiza a su vez la participación en tres tipos: participación social, participación comunitaria y participación ciudadana.

La participación social se refiere cuando se toma parte de la interacción social a través de la identificación con una situación de esta índole. Este tipo de participación se asemeja al establecido por Arzaluz al señalar que se interesa en los asuntos y problemas entre particulares. La participación comunitaria queda bastante ambigua y se llega a confundir con la participación ciudadana, ya que ambas implican la calidad de ciudadanos que intervienen en actividades públicas. Sin embargo, sólo en la ciudadana “hay una relación vinculante entre los individuos y el Estado que pone en juego el carácter público de la actividad estatal” (Mellado, 2001:20).

Para Mellado, en la participación ciudadana está el vínculo entre la democracia representativa y la participativa, pues tienen tanto las funciones de nombrar a sus representantes y a sus gobernantes, pero también pugna por el ejercicio activo de sus derechos políticos. “Quiere organizarse en defensa de sus derechos para ser atendido por el gobierno, y para influir en el rumbo de la vida política en el sentido más amplio.” (Mellado, 2001:21)

Las ambigüedades en cuanto al uso del concepto de participación ciudadana se reflejan en la manera en como los investigadores sociales hacen uso indiferente entre varios de los conceptos aquí definidos. Por ejemplo , Bazdresch Parada no

hace una diferenciación clara y contundente entre participación social y ciudadana, ya que define participación social como “un factor de empoderamiento de la comunidad, pues proporciona al ciudadano nuevas habilidades organizacionales y destrezas relacionadas con el manejo de soluciones a los problemas de desarrollo local y comunitario y, además, contribuye a fortalecer la confianza en el gobierno y en la democracia” (Bazdresch Parada, M. en: Martínez Uriarte et al. 2003:61). Tratándose de ciudadanos y de la relación vinculante con el Estado-sujeto, hablar de participación social genera confusiones y no permite precisar cuándo es que empieza la participación ciudadana y cuándo lo hace la participación social, pues como hemos expuesto a través de distintos autores, la participación social no genera una relación vinculante con el Estado, sólo entre particulares.

Llegado este punto, podemos establecer que hay diferencias específicas en cuanto a cada forma de participación. Tratándose de asuntos de la agenda pública y dentro de la gestión pública, la participación ciudadana se ajusta más al trato y relación existente entre los ciudadanos en el Estado, lo que permite incidir en la toma de decisiones. Pese a la subdivisión posible entre participación ciudadana institucionalizada y autónoma, un punto medio que resultase de la conformación de espacios y canales institucionales adecuados para el trato ciudadano-Estado, sin caer en los problemas de las reglas de decisión política y legitimidad desde el Estado-sujeto, sumado a la descentralización geográfica inminente dentro de este tipo de participación, conformarían nuestro concepto de participación ciudadana: “ejercicio de los derechos políticos activos del ciudadano en la toma de decisiones de las actividades públicas dentro un espacio geográfico determinado.” La construcción de dicho concepto, confrontándolo contra los demás tipos de participación, permite un correcto uso del concepto de participación ciudadana, así como la piedra angular del análisis crítico que se expone en los siguientes capítulos.

Ahora es menester poder definir los conceptos de gestión del agua, así como su marco jurídico en nuestro país.

### **1.3 Gestión del Agua y marco jurídico mexicano.**

#### **Gestión ambiental y Gestión del agua.**

Para la década de los 80's, con la ola de nuevos modelos administrativos tras la crisis del Estado benefactor, la propuesta de darle al Estado un enfoque de red multiorganizacional comienza a cobrar importancia a nivel internacional. "Un sistema de gestión que involucre una multitud y diversidad de agentes, organizaciones e intereses, interactuando en un territorio definido, donde tanto los administradores como los usuarios de los recursos tengan intereses e impactos comunes. Como consecuencia, pueden coordinar sus distintos fines, capacidades y objetivos para implementar un uso de valorización común del territorio para su mutuo beneficio" (Bissix, et.al., 2001: 574). Fueron este tipo de observaciones las que modificaron la manera como se administraba y utilizaban los recursos naturales. Gracias a ello, comenzó a descentralizarse las decisiones en torno a la materia y se canalizaron recursos e investigaciones sobre la importancia de las prácticas locales para la gestión de los recursos naturales.

Fue principalmente la aparición de los problemas ambientales, ya no como externalidades de los modelos económicos sino como variables que afectaban el sistema económico en su conjunto, la principal razón por la que la gestión ambiental y, por ende, la gestión del agua, cobraron vigencia en la agenda pública internacional. A partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, Mar de Plata en 1977, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Cumbre de la Tierra), Río de Janeiro y la Conferencia Internacional sobre Agua y Medio Ambiente, Dublín, estas dos últimas celebradas en 1992, que se concretaron esfuerzos por reflejar las inquietudes e impactos nocivos de las actividades económicas en el medio ambiente. A partir del momento en que el paradigma de sustentabilidad cobró sentido para el sistema económico, los sistemas político y cultural comenzaron a tener conciencia de los problemas a escala global que generaba el sistema económico dominante.

Empero, que el sistema cultural haya cobrado sentido de éste paradigma no implica que haya descubierto algún nuevo principio. La realidad es más compleja, vasta y continuamente se redefine como para poder establecer un inicio de la

conciencia cultural de los pueblos por preservar el medio ambiente. Sin embargo, es cierto que a partir de que cobró sentido para las agendas nacionales e internacionales el problema ambiental, se redireccionó el trabajo intelectual hacia este nuevo problema, antiguo para las comunidades indígenas y no hegemónicas, reciente para la modernidad occidental y el sistema capitalista mundial.

El debate del medio ambiente se ha convertido en un vaivén entre el pasado y la búsqueda de nuevos horizontes y posibilidades por revertir el impacto o la huella de la humanidad sobre el entorno. Por un lado tenemos que desde la antigüedad ha habido comunidades interesadas por preservar su medio ambiente. Éstas sociedades mantienen un respeto por su entorno que les ha permitido generar diversas prácticas asimiladas históricamente que han armonizado los sistemas antropológico y ecológico. Una gran parte de los estudios relacionados a la sustentabilidad se enfocan a comprender, recobrar, aprovechar y apropiarse de los saberes y conocimientos de estas sociedades.

Por otro lado, tenemos el despertar de una conciencia dentro de las sociedades occidentales que cuestiona los avances logrados hasta la actualidad a partir de un severo daño y desgaste del medio ambiente. Actuando dentro del paradigma de la descentralización, aparece en el seno de la cultura occidental algo más amplio, pero que en sí contempla a la gestión ambiental, la gestión pública.

En escala descendente, la gestión del agua forma parte de la llamada gestión ambiental, entendida esta como “un proceso en el cual todos los actores sociales e institucionales de las distintas regiones participan en la identificación de prioridades ambientales regionales y plantean alternativas de solución que posteriormente se concretan en procesos de gestión articulada y colectiva en ecoregiones estratégicas” (Andrade, 2004:44). Este proceso se da en la actualidad a partir del interés y valorización del cambio climático, que es cuando los problemas ambientales dejan de tener sentido sólo vistos bajo los gobiernos o administraciones regionales o nacionales, para cobrar relevancia en un plano global, entendiendo con ello de trasfondo, que toda acción que tenga que ver directa o indirectamente con el medio ambiente, afecta o tiene implicaciones en otro tiempo y espacio. Para el caso del agua: “numerosos problemas de



degradación ambiental, como resultado del uso humano de los recursos hídricos han ocurrido debido a la falta de entendimiento y de conocimiento en como los cambios en la cantidad y calidad del agua en algún punto del tiempo y el espacio puede afectar otro punto en el tiempo y el espacio” (Wallace, et.al., 2003:2021).

### **¿Qué es la gestión del agua?**

De acuerdo a la Ley de Aguas Nacionales, la gestión del agua queda definida como el “proceso sustentado en el conjunto de principios, políticas, actos, recursos, instrumentos, normas formales y no formales, bienes, recursos, derechos, atribuciones y responsabilidades, mediante el cual coordinadamente el Estado, los usuarios del agua y las organizaciones de la sociedad, promueven e instrumentan para lograr el desarrollo sustentable en beneficio de los seres humanos y su medio social, económico y ambiental, (1) el control y manejo del agua y las cuencas hidrológicas, incluyendo los acuíferos, por ende su distribución y administración, (2) la regulación de la explotación, uso o aprovechamiento del agua, y (3) la preservación y sustentabilidad de los recursos hídricos en cantidad y calidad, considerando los riesgos ante la ocurrencia de fenómenos hidrometeorológicos extraordinarios y daños a ecosistemas vitales y al medio ambiente.”

Por otro lado, Vargas y Piñeyro en “El Hidroscopio” definen la gestión del agua, sin adjetivos, como “conjunto de decisiones que afectan y condicionan el uso que se hace de ella” la cual incluye: “desarrollar, ordenar, habilitar, gestionar, administrar, manejar, preservar, proteger, recuperar, aprovechar, conservar, distribuir el agua” (Vargas y Piñeyro,2005:27).Entendiéndola como un proceso en donde se desarrollan este tipo de acciones, la Gestión del Agua implica una relación entre el sistema antropológico y el sistema ecológico. Dependiendo de los elementos a considerar, así como sus objetivos, la gestión del agua puede adquirir un calificativo. Si se consideran los objetivos finales, “la gestión del agua puede tender al desarrollo integral del recurso, al desarrollo sostenible, al mejoramiento de la calidad de vida” (Vargas y Piñeyro, 2005:27).Si tomamos en cuenta los mecanismos de participación, pueden existir 2 enfoques. Uno es el centralizado, en donde es una institución el eje rector para la toma de decisiones y la visión de

la gestión comprende en un principio la misma visión de esta institución. El otro enfoque es el participativo en donde “se fija una serie de procedimientos por los cuales los usuarios, productores, empresarios, organizaciones no gubernamentales, técnicos, administradores y actores del gobierno tienen una relación de simetría a la hora de plantear agenda o participar en la toma de decisiones.” (Vargas y Piñeyro, 2005:27) No obstante, existe un tercer criterio de clasificación: según cómo se conceptualice el agua. Sea como un recurso natural, un componente del medio ambiente o un activo social, la gestión del agua adquiere un matiz distinto.

Cada uno de los criterios de clasificación no excluye los otros dos, por lo cual puede existir una diversa gama de combinaciones. Que sean o no combinaciones exitosas depende de muchos factores y de la capacidad de relación y armonización entre los criterios. Por ejemplo, si se tomara una gestión centralizada del recurso que buscara el mejoramiento de la calidad de vida, difícilmente podría adecuarse esta visión a la concepción del agua como un componente del medio ambiente y, con ello, se dificultaría la protección de la naturaleza. Cada una de las combinaciones posibles de la gestión del agua les otorga prioridad a ciertos modelos de pensamiento y patrones de conducta.

Para el análisis de la gestión del agua se toma como referente indispensable el ciclo hidrológico, el cual comprende una serie de procesos a través de los cuales el agua pasa de una fase a otra, de un estado físico a otro, entendiendo como fases la precipitación, escurrimiento, infiltración, evapotranspiración y condensación. En donde los sistemas de gestión quedan unidos a través de lo que se hace en el espacio que comprende dicho ciclo.

Gracias a esta serie de procesos el agua puede circular y mantener un movimiento constante. A través de este ciclo el agua se presenta como tres tipos de oferta hídrica: agua atmosférica o pluvial, que es cuando se encuentra en las fases de precipitación, evapotranspiración y condensación; agua superficial, que se presenta cuando ocurren los escurrimientos (también puede incluir la retención de agua en estado sólido en determinadas alturas) y como agua subterránea, cuando

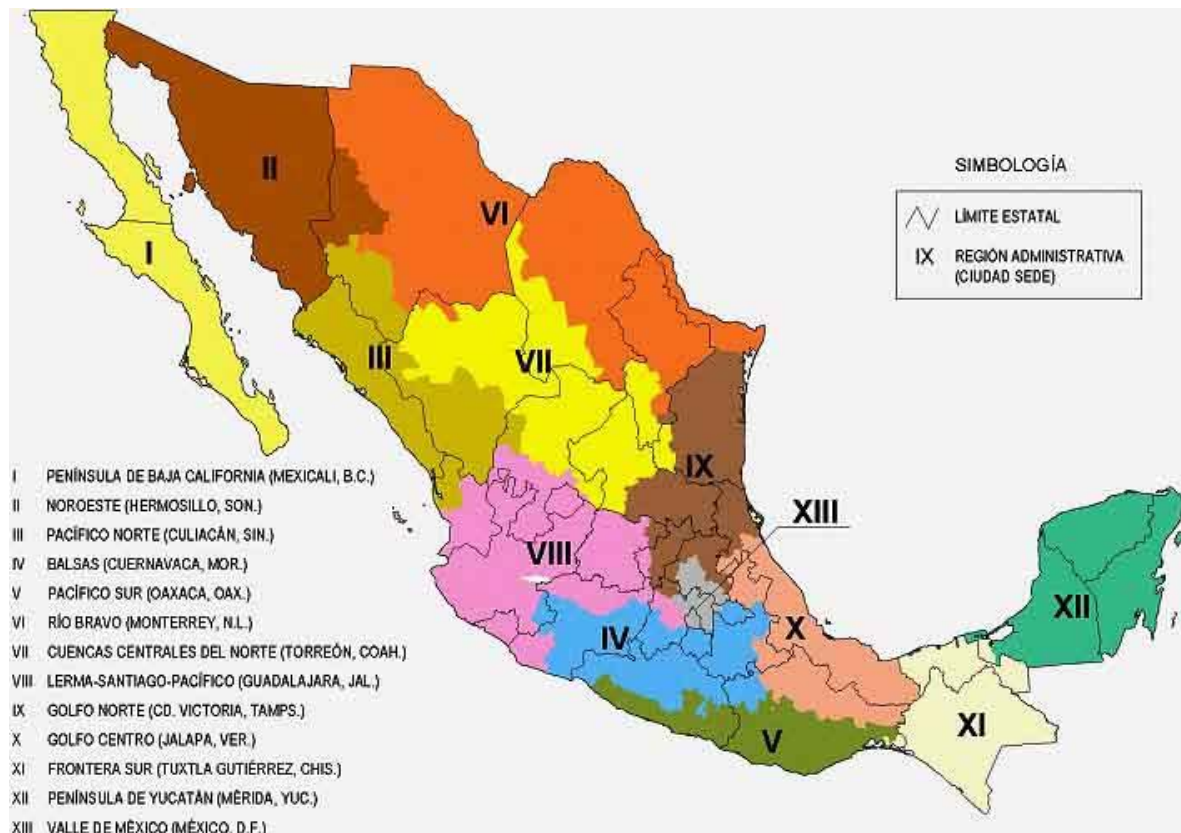
se dan los procesos de infiltración hacia niveles inferiores de la corteza terrestre llamados mantos acuíferos o napa freática.

Para propósitos de abarcar adecuadamente este ciclo, se toma como referente a la cuenca hidrológica, entendiéndola como “la unidad geográfica en la que ocurren las fases del ciclo hidrológico [y] por lo tanto es la unidad básica de gestión del agua” [Gestión Integral del Recurso Agua:86]”, funciona para determinar los espacios en donde se precipita, escurre, fluye y se evapora el agua, dividiéndose en alta cuenca, cuenca media y baja cuenca e integrándose por subcuencas y microcuencas como elementos de menor tamaño, más no de importancia . Cada uno de estos espacios presenta estructuras diferenciadas en cuanto a las actividades humanas y las ecológico-biológicas, de tal forma que las comunidades de alta cuenca tienen distintas actividades y relaciones con su medio que la media y baja cuenca.

Los aprovechamientos o usos, dependiendo su acepción si la aplicación del agua implica un consumo o no, (uso, o uso consuntivo para el que implica consumo y aprovechamiento para el que no lo implica) para las actividades humanas, dentro de una cuenca y con respecto al ciclo hidrológico, son inicialmente 4: uso agrícola, industrial, doméstico-urbano y ecológico. El uso agrícola, que corresponde a un uso consuntivo, (existe un diferencial entre extracción y descarga) considera la aplicación de agua para el riego destinado a la producción agrícola y la preparación de ésta para la primera enajenación, siempre que los productos no hayan sido objeto de transformación industrial. El uso público-urbano, aplicación de agua nacional para centros de población y asentamientos humanos, a través de la red municipal El uso industrial, La aplicación de aguas nacionales en que realicen que utilizan las fábricas o empresas en procesos para la extracción, conservación o transformación de materias primas o minerales. Por último, el uso ecológico, que se define como el caudal mínimo necesario que asegura la subsistencia de un ecosistema. El uso ecológico todavía no se maneja de manera precisa en cuanto a los usos consuntivos.

Estos 4 usos que tienen el agua, tanto ecológicos como antropológicos, conforman el universo a través de los cuales se puede apreciar la gestión del agua. Es

preciso reiterar que la utilización del agua debe de ser considerada y conformada a través de las cuencas. Para procesos de gestión del agua en México, la Comisión Nacional del Agua, como autoridad federal en materia de agua, ha hecho una división de las cuencas en 13 regiones hidrológico-administrativas, 37 regiones hidrológicas, 722 cuencas hidrológicas y 653 acuíferos. La división hidrológica administrativa se dio a partir de 1997 y define a la región hidrológica-administrativa como “agrupaciones de cuencas, consideradas las unidades básicas de gestión de los recursos hídricos, pero sus límites respetan los municipales, para facilitar la integración de la información socioeconómica.” (CNA, 2010,11.)



Las 13 Regiones hidrológico-administrativas. Fuente: Food and Agriculture Organization of the United Nations, <http://www.fao.org/DOCREP/006/Y5062S/y5062s07.jpg> [27/09/2011]

### El marco jurídico del agua.

El análisis del marco jurídico del agua aquí analizado permite identificar el esquema que tiene la gestión del agua en nuestro país. Son varios los factores

involucrados dentro de este esquema, por lo que una correcta configuración de los mismos permite establecer con claridad cómo es que está regulada la gestión del agua en nuestro país. Como primer punto analizaremos los gobiernos locales, pues actualmente es del ámbito de su competencia la prestación de servicios públicos relacionados con el agua.

Encuadrado dentro del artículo 115 constitucional, la figura del gobierno local, el municipio, carece de una base sólida como esfera de gobierno para funcionar democráticamente y de manera autónoma. “La constitución del país aún requiere consolidar su congruencia respecto al municipio como ámbito de gobierno y desarrollar el concepto de libertad municipal, con sus implicaciones de autogobierno y autonomía.” (Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos -IGLOM .2004)El municipio mexicano es producto de una larga tradición desde época de los romanos y posteriormente los españoles. Concediéndoles fueros a las ciudades españolas, primero para velar por su independencia frente al yugo romano y después para resistir el embate de la dominación visigótica, los núcleos básicos de organización política los constituyeron los municipios dentro de nuestra tradición histórica.

Añorve hace un análisis preciso de la constitución y función del municipio. Partiendo de que “al Municipio se le considera como la base de la división territorial, de la organización política y administrativa de los Estados” (Añorve, 2010:4), el esquema de descentralización de la administración pública en México pasó por distintas reformas y modificaciones a la organización y conformación del municipio tal cual lo conocemos. dichas modificaciones a través del tiempo pueden visualizarse como un vaivén entre un esquema de centralización y descentralización administrativa, no pudiendo dilucidar claramente en qué punto se encuentra el municipio actualmente, pues, como expondremos más adelante, algunas decisiones se han centralizado a través de organismos federales mientras que otras se han relegado al ámbito local.

Durante el siglo XIX, el primero para México como nación independiente, hubo 9 reformas constitucionales a la figura del municipio. No fue un proceso gradual simple de depuración de la descentralización, sino que en varias ocasiones la

figura municipal sufría retrocesos. Evidencia de ello son las reformas centralizadoras de 1812, con la Constitución política de la Monarquía Española, que pese a la implementación del sufragio popular directo en el nivel local, se configura un régimen centralizado al instaurar la figura de los jefes políticos por encima de los ayuntamientos y sujetando a aquellos al control de autoridades centrales, “perdiéndose así la autonomía municipal y el manejo de la hacienda.” (Ochoa, 1989:29). Con la Constitución de Apatzingán de 1814 se buscó dotar a México de un gobierno independiente de España, sujetándose en principio a la soberanía popular y a la democracia representativa, que si bien no define claramente la figura del municipio, siembra una diferencia en cuanto a la centralización de funciones. Ocurre nuevamente un retroceso en 1823 a través del Reglamento Provisional del Imperio Mexicano, con la abdicación de Agustín de Iturbide y la instauración de los mismos principios para el municipio de 1812. “En términos generales sigue los principios de la constitución gaditana, en su forma y fondo principalmente en cuanto a los jefes políticos.” (Añorve, 2010:40) Las dos reformas de 1824 consolidan el pacto federal a través del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, que si bien fortalecían el esquema federalizado de la República Mexicana, no observaba principios mínimos que pudiera contener el municipio como unidad básica del Estado. “Auspiciaba un peligro en el aspecto legislativo de las entidades federativas, al no instituir un mínimo de garantías tendientes a evitar cualquier condición que se estableciera en detrimento de los municipios.” (Añorve, 2010:42) El esquema de centralización recobra fuerza con las reformas de 1835 y 1836, a través de las Bases Constitucionales de 1835 y las Leyes Constitucionales (conocidas como Constitución de siete Leyes), que si bien establecen la figura de departamentos en detrimento del municipio en el nivel local, ya eleva la figura de gobierno local a rango constitucional. “Esta Constitución [...] es la primera que regula a los municipios y, si bien no se refiere a los jefes políticos, surgidos en la Constitución de Cádiz, los sustituye por los prefectos y subprefectos, quienes realizaban la misma función que los anteriores.” (Añorve, 2010:44)

Las Bases orgánicas de la República Mexicana de 1843 mantienen el rango constitucional de los municipios, aunque mantiene la figura de departamentos. Sin embargo, establece las bases orgánicas de los mismos y la manera de operar la representación popular en el nivel local. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 en sus artículos 27, 20,36 y 72 ya se refiere en algunas cuestiones a la figura del municipio y los ayuntamientos, aunque mantiene cierta ambigüedad en cuanto al régimen de los mismos. Esto mantuvo al municipio relegado de su papel preponderante dentro de la organización del Estado, que si bien no quedó plasmado en la constitución, diputados como José María Castillo Velasco emitirían su voto para el otorgamiento de la soberanía al municipio: “así como se reconoce la libertad, a las partes de la Federación que son los Estados, para su administración interior, debe también reconocerse a las partes constitutivas de los Estados, que son las municipalidades.”

Durante el siglo XX hubo 2 reformas constitucionales, una con la promulgación de la Constitución de 1917 y otra con la modificación en 1983. Cabe aclarar que a partir de esta última reforma, se han hecho 12 reformas al texto constitucional, para añadir o restar funciones y adecuaciones a la figura municipal. Esto permitiría considerar que las modificaciones efectuadas a partir de 1983 gradualmente han ido modificando la figura municipal, contrastando con los cambios radicales efectuados durante el siglo XIX.

La inclusión de la figura del “municipio libre” dentro del proyecto de constitución de 1917, fue la manera como se combatió el régimen centralizado durante el Porfiriato. A través de la figura de las jefaturas políticas (semejantes a lo sumo con la Constitución Gaditana de hace más de un siglo), se mantuvieron agentes incondicionales del gobierno federal dentro de los gobiernos locales, cumpliendo cabalmente las órdenes del presidente y sin contar con un mínimo grado de autodeterminación y autonomía. La inclusión del artículo 115 constitucional para referirse a la figura y atribuciones del municipio, combatiendo las modificaciones centralistas y fomentando la libre determinación política, cimentó las bases del municipio en el presente. "Quedaron sentadas las bases de la organización política y administrativa de los municipios en México, al establecer la libre

administración de su hacienda y que no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado dando sepultura así a los jefes políticos y prefectos de tan tristes recuerdos.” (Añorve, 2010:56) La primera reforma del siglo XX relativa al municipio permitió ampliar el horizonte de posibilidades actuales y futuras de las cuales pudiera aprovecharse el gobierno local. Fue a raíz de este rumbo que adquirió sentido la reforma de 1983, principal antecedente para el presente trabajo, pues en ella se le confieren mayor número de atribuciones al municipio en materia de servicios públicos relacionados con el agua.

Las principales modificaciones al texto constitucional, que atañen particularmente al tema de agua, tienen que ver con las modificaciones a los párrafo III y IV del artículo 115. En el párrafo III “se enumeran los servicios públicos a cargo de los municipios, ya que anteriormente, y ocasionado por la excesiva centralización, tanto del gobierno federal como del Estado, venían absorbiendo los servicios públicos que los municipios deberían de proporcionar.” (Añorve, 2010:59) Esto significó que, a partir de la reforma, los municipios tendrían como obligación la prestación de ciertos servicios públicos, entre ellos el agua. Fue a partir de esta reforma que la descentralización de los servicios hasta el plano local pudo empalmarse con la participación ciudadana, la gestión pública y la gestión del agua. Gracias a las diferentes características propias de los distintos municipios del país, la prestación de los servicios públicos de agua pudo configurarse de diversas maneras para afrontar el nuevo reto al gobierno local. Cabe añadir que la reforma efectuada en 1999 sobre esta misma fracción amplió las funciones en materia de servicios públicos relacionados con el recurso hídrico, dejando el texto constitucional relativo a agua potable, alcantarillado, drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales. Sin embargo, la descentralización geográfica, no redundó en la descentralización administrativa. Más adelante se analizará el grado de participación efectiva que significó la confrontación entre la descentralización geográfica y la descentralización administrativa.

El resumen histórico aquí expuesto sirve como fundamento para explicar la conformación del municipio en la actualidad, cómo comunidad política territorial básica y primer nivel donde se da la participación ciudadana. Es el municipio la



primer manifestación del Estado-estructura, pero también es en donde se halla el potencial por alcanzar una plena participación ciudadana en relación con el Estado-sujeto. Representa por lo tanto, el ámbito local en donde se configura la participación ciudadana. La descentralización político-administrativa en México ha recorrido un largo camino para dar en la actualidad un marco jurídico coherente al municipio para la prestación de servicios públicos y el establecimiento del mismo como el núcleo del Estado. Hoy en día, la figura del Municipio Libre queda expresada en el primer párrafo del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como base de la división territorial de los estados y de su organización política y administrativa. En el numeral III se establecen las funciones y servicios públicos a cargo de los municipios, los cuales son:

- a)** Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b)** Alumbrado público.
- c)** Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d)** Mercados y centrales de abasto.
- e)** Panteones.
- f)** Rastro.
- g)** Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h)** Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito;
- i)** Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas

La capacidad de coordinación entre los municipios para prestar un servicio público queda asentada en el numeral III párrafo 3.

El debate fundamentalmente se centra en la capacidad de los municipios de poder contar con los recursos económicos suficientes, a través de su hacienda, para hacer frente a las nuevas responsabilidades planteadas en el párrafo anterior. Aún cuando se precisan las contribuciones, impuestos y recursos de carácter federal que les corresponderían a los municipios, el debate permanece.

Aunado al análisis de la figura municipal en México, la descentralización administrativa de la gestión del agua corre paralelamente por otro esquema. Éste queda planteado dentro de la Ley de Aguas Nacionales. Definidas en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su párrafo quinto, las aguas nacionales son:

“aquellas que determine el Derecho Internacional ,las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.”

Paralelamente a la figura del municipio y a la descentralización de los servicios públicos relacionado al agua referida en el artículo 115 constitucional, la

descentralización administrativa de la gestión del agua queda definida a través de la Ley de Aguas Nacionales y su reglamento y a través de la estructura orgánica de la Comisión Nacional del Agua. En su primer artículo, la ley de aguas nacionales (LAN) señala a la Comisión Nacional del Agua como el "órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos naturales con funciones de Derecho Público en materia de gestión de las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes", manteniendo por lo tanto a la CNA como a la autoridad federal en materia de agua. En el artículo 9 determina a la Comisión como la autoridad en materia hídrica con carácter de órgano técnico, normativo, consultivo que incluye la administración, regulación, control y protección del dominio público hídrico.

Ahora bien, la descentralización funcional tiene dos vertientes. Por un lado, se establecen organismos técnicos y organismos participativos. El artículo 7 BIS de la LAN comprende, en su fracción II, los Organismos de Cuenca de índole gubernamental (organismos técnicos) y los Consejos de Cuenca de composición mixta (organismos participativos).

Por el lado de la descentralización geográfica se establece como estructura central a la CNA y a las estructuras regionales y locales a través de los Organismos de Cuenca y las Direcciones Locales. En materia de gestión del agua a nivel federal los Organismos de Cuenca funcionan dentro de regiones hidrológico-administrativas por medio de las cuales ejercen trabajos especializados y técnicos en cuanto a regulación, operación, ejecución y planeación de proyectos relacionados con la gestión del agua. Aún cuando estos organismos sean definidos como unidades técnicas, administrativas y jurídicas especializadas, con carácter autónomo, de acuerdo al capítulo III de la LAN, permanecen adscritos directamente al Titular de "la Comisión", y sus recursos y presupuestos específicos son determinados por la misma, por lo que pertenecen a la estructura orgánica de la CONAGUA. Por su carácter técnico, los Organismos de Cuenca representan el brazo especializado del Estado en materia de Gestión del agua. Hay acciones de transversalidad que impiden una correcta descentralización y autonomía, por lo que, de ciertas acciones, poco queda por

hacerse dentro de los organismos de cuenca, tomando las decisiones más importantes la dependencia de nivel federal. Las regiones hidrológico-administrativas funcionan para poder administrar el recurso a través de Organismos de Cuenca (antes llamadas Gerencias Regionales) como brazo técnico-administrativo, estableciendo las acciones y estrategias a llevarse a cabo, así como estudios técnicos de disponibilidad.

Hoy en día la administración y gestión del agua por cuenca hidrológica tiene que empalmar sus acciones y estrategias con otro tipo de delimitaciones y divisiones territoriales, en especial con la división político-administrativa que rige al país. Aún cuando en su mayor parte las divisiones político-administrativas derivan de las divisiones conformadas por las separaciones entre cuenca, subcuenca y las relaciones sociales que se generan con el medio, en diversos casos las cuencas quedan separadas por principios político-administrativos que incentivan la gestión del agua de manera intermunicipal o metropolitana. Hay además ocasiones en que comunidades distintas comparten un mismo territorio y cuenca, teniendo con ello forzosamente que solucionar las controversias y generar acuerdos para el aprovechamiento de los recursos.

Por el lado socio-político se han creado los Consejos de Cuenca, como instancias de coordinación y concertación, apoyo, consulta y asesoría, entre la autoridad federal del agua y los Organismos de Cuenca. Su conformación se da de manera mixta, no constituyéndose solamente a partir de representantes de la autoridad federal, sino también a través de autoridades estatales, municipales y representantes de los usuarios de agua y de las organizaciones de la sociedad. Dependiendo de la disponibilidad de los actores regionales, de la continuidad y seguimiento que se hagan a sus acciones para concertar acuerdos y a la capacidad para establecer mecanismos de diálogo y participación a través de asambleas, se puede establecer un Consejo de Cuenca por cada una de las 37 macrocuencas o para un conjunto de ellas (mismas que deben estar comprendidas dentro de una misma región hidrológica-administrativa para efectos de planeación). Las instancias de participación en segunda instancia se encuentran en la subcuenca y su respectivo órgano administrativo-conocido como

Comisión de Cuenca. Le sigue la microcuenca y su Comité de Cuenca y por último el acuífero, con su Comité Técnico de Aguas Subterráneas o mejor conocidos como COTAS.

Definidos en la LAN, los Consejos de Cuencas como “órganos colegiados de integración mixta, que serán instancia de coordinación y concertación, apoyo, consulta y asesoría, entre "la Comisión", incluyendo el Organismo de Cuenca que corresponda, y las dependencias y entidades de las instancias federal, estatal o municipal los representantes de los usuarios de agua y de las organizaciones de la sociedad, de la respectiva cuenca hidrológica o región hidrológica” , visualizan la descentralización ya no a través de la figura del municipio, sino a través de un esquema por región hidrológica, definida como “área territorial conformada en función de sus características morfológicas, orográficas e hidrológicas, en la cual se considera a la cuenca hidrológica como la unidad básica para la gestión de los recursos hídricos, cuya finalidad es el agrupamiento y sistematización de la información, análisis, diagnósticos, programas y acciones en relación con la ocurrencia del agua en cantidad y calidad, así como su explotación, uso o aprovechamiento.” En estos órganos, de acuerdo al artículo 13 de la LAN, deben de poderse relacionar tres aspectos: mejorar la administración del agua, mejorar el desarrollo de la infraestructura hidráulica y servicios prestados y la preservación de los recursos de la cuenca.

La coordinación queda regulada a través del artículo 5 fracción I en donde se promueve la coordinación de Estados y municipios para que realicen acciones de gestión de los recursos hídricos por cuenca hidrológica o región, a través de Consejos de Cuenca. Dentro de estos convergen los tres órdenes de gobierno. No obstante, existe una línea divisoria entre Consejos y Organismos de Cuenca, pues aunque los dos tengan como ámbito de competencia una región hidrológico-administrativa en específico, los integrantes de cada uno se encuentran separados. Los gobernantes quedan representados en ambos, pero los usuarios sólo en los Consejos de Cuenca.

El consejo consultivo de cada Organismo de Cuenca, de acuerdo al artículo 12 BIS 2 de la LAN, tiene representación de gobiernos locales, pero todavía no

consolida la descentralización ni la gestión pública con un enfoque “de abajo hacia arriba”, ya que son espacios de consulta y no de toma de decisiones y la representación de los gobiernos locales es mínima. La división, por lo tanto, mantiene a las autoridades municipales por un lado y a los usuarios por otro. Los primeros quedan comprendidos dentro de los Organismos de Cuenca y los segundos dentro de los Consejos de Cuenca.

En el capítulo V de la LAN, artículo 14 BIS, se establece que se facilitará la participación de la sociedad en la planeación, toma de decisiones, ejecución, evaluación y vigilancia de la política nacional hídrica. De igual forma, en el mismo capítulo se establece la instrumentación de mecanismos de participación. Por ejemplo, las convocatorias para el ejercicio de la participación dentro de la planeación democrática, contemplan a organizaciones locales, regionales o sectoriales, ejidos y comunidades, instituciones educativas, organizaciones ciudadanas o no gubernamentales, y personas interesadas para la consulta de opiniones y propuestas.

Cabe resaltar que el carácter de usuarios dentro de los esquema de participación dentro de los consejos de cuenca por parte de las asociaciones civiles , organización de los usuarios y organismos públicos, no refleja el ejercicio de derechos activos de los ciudadanos, sino un modelo de cliente/servidor en donde las obligaciones y derechos de los primeros terminan por disolverse dentro de las estructuras contempladas por la ley para una participación consultiva y se transforma el ciudadano en “usuario”. Asimismo, la participación es dentro del seno de de las instituciones del Estado por considerarse de interés público donde se lleva a cabo esta organización. Se acredita la organización de usuarios para mejorar la explotación, uso o aprovechamiento del agua y la conservación y control de su calidad, pero la conformación de dichas organizaciones comprende un esquema corporativista en donde se pueda negociar con pocos dirigentes el funcionamiento de la política hídrica.

## **Capítulo 2: La Gestión Social del Agua**

En este capítulo se analizará lo que se ha denominado como Gestión Social del Agua. Si bien no es una teoría generalizada de cómo se organizan las comunidades para poder administrar y hacer uso del recurso, es posible identificar ciertos elementos básicos de este tipo de gestión que permiten generalizar la existencia de un tipo de Gestión Social del Agua. En este capítulo se darán una serie de elementos que constituyen lo que denominamos la GSA, las diversas redes y gamas de instituciones de matriz compuesta y la manera en como históricamente se ha consolidado en México.

### **2.1 La GSA: aspectos fundamentales**

En principio, la Gestión Social del Agua implica un manejo comunitario y participativo de los recursos, en donde la autoridad, como vértice piramidal de la estructura de poder de una comunidad, queda diseminada entre los actores. Estos, a través de los arreglos institucionales, posibilitan la existencia de acuerdos para solucionar los conflictos y tensiones entre ellos. “Una gestión basada en la equidad social, la diversidad cultural, el equilibrio regional, la autonomía y capacidad de autogestión de las comunidades y la pluralidad de estilos de desarrollo. “ (Leff, 1998:52)

Sin embargo, la GSA analizada a detalle implica el comprender la compleja red y gama de relaciones que se generan en una comunidad y en donde cada individuo representa diversas funciones en distintos planos, teniendo con ello cierta lógica de interdefinibilidad y complejidad en cuanto al manejo del recurso hídrico. En este sentido, Paré nos habla de que en el plano local, los actores cumplen diversos roles y funciones en lo que se denominan instituciones de matriz compuesta. “Toda persona vive una matriz compuesta por varios tipos de instituciones formales (en el sentido de reglas) e informales (en el sentido de normas sociales). “ (Paré y Lazos: 2003:36) En este mismo contexto, la conexión que se establece entre los miembros de la comunidad y su territorio produce ciertos rasgos

culturales que implican una apreciación del recurso y un entendimiento de la naturaleza.

La Gestión Social del Agua puede considerarse como una gestión bajo control de los actores locales, en donde existe un acentuado valor por el recurso del agua como expresión cultural y social de los pueblos, pues de la vinculación que existe entre la sociedad y el recurso se generan ciertas apreciaciones. Entendiéndola bajo el concepto de gobernanza, puede abordarse como un nuevo acercamiento a la gestión del recurso. En contraposición a la gobernanza centrada en el Estado (*state-centred governance*), la gobernanza de la GSA se basa “en el desarrollo de nuevos procesos para gobernar” (C.fr.Allen et. Al., 2006:46).

A partir de la descentralización de estos procesos para gobernar, la gobernanza de la GSA implica el empoderamiento de los actores sociales para la gestión del recurso. Es por esto que una de las principales características de la GSA es que se trata de un enfoque teórico en donde el acercamiento a las comunidades y la resolución de problemas no acepta *modelos tipo*, sino modelos configurados a través de las variables endógenas del territorio y características específicas.

Trabajando en un referente espacial, la GSA implica el considerar cada territorio de acuerdo a especificaciones que emanen de las relaciones sociales y de su entorno, con lo cual en un primer plano ya implica la imposibilidad de configurar un mismo modelo para baja cuenca y alta cuenca. Es un modelo de realimentación en donde las comunidades, a través de cómo se relacionan con su medio y cómo lo afectan, reproducen ciertas características de éste que les son favorables, con lo cual podríamos decir que las comunidades no son sólo condicionadas por su medio, sino que ellas mismas pueden condicionarlo.”Así, el medio ambiente es producto de la intervención del hombre, es naturaleza humanizada como paisaje y como receptáculo de la acción humana: tal acción, sin embargo, se encuentra regulada por la cultura, no sólo en términos generales sino particulares, por culturas específicas, contextuales y localizadas. “[Paré y Sánchez, 1996:19]

### **El desarrollo local visto a través de la GSA**

Tanto el referente espacial como el empoderamiento de los actores locales son piezas claves para entender el funcionamiento de cualquier modelo de GSA o de



la teoría en sí. No obstante, dichos principios no son única y exclusivamente partes de la Gestión Social del Agua, ya que ambas provienen de la teoría del desarrollo local.

La teoría del desarrollo local expuesta por Mochi Alemán se basa fundamentalmente en la acción colectiva, articulando actores e intereses. Después del auge y estímulos a las políticas neoliberales por los gobiernos centrales, el desarrollo local surge como propuesta de la sociedad hacia el desarrollo, frente o contra el crecimiento meramente económico auspiciado por el neoliberalismo. Este nuevo enfoque de desarrollo intenta “identificar las características que lo han permitido o impulsado, entre ellas, su identidad, su historia, sus recursos naturales, materiales e inmateriales.” (Mochi Alemán en Girardo, 2008:35) Dado que surge como propuesta de la sociedad, Mochi argumenta que se puede establecer una relación directa entre el auge de la Sociedad Civil organizada, la formación de ONG’s y AC’s y el desarrollo local: “organizaciones de autoayuda y gobiernos municipales muy atractivos impulsan procesos de innovación y capacitación de la industria.” (Mochi Alemán en Girardo: 36)

El interés por parte de la sociedad de estimular nuevas formas de desarrollo, no basadas en el control y jerarquía del gobierno, reenfozan los principios de inserción de prácticas de innovación. Yendo en contra de la inserción de prácticas externas y fomentando las ya existentes de manera interna, la coordinación de todos los actores (públicos, privados y mixtos) se genera como cláusula para el desarrollo de la comunidad, y no sólo para el provecho de algunos. “Como espacio de acción constituido no por individuos utilitaristas que buscan ventajas materiales, sino por individuos, comunidades, colectivos de diverso tipo que se mueven dentro de instituciones decantadas por la práctica o acordadas como arreglos voluntarios, que actúan haciendo transacciones entre la utilidad material y valores de solidaridad y cooperación.” (Mochi Alemán en Girardo: 40).

Un punto relevante en el acercamiento de Mochi al desarrollo local, es la sustentabilidad de las actividades humanas, la importancia de la coordinación de intereses para lograr prácticas de equilibrio y armonía con el medio ambiente y la manera en cómo se relacionan los distintos sistemas (político, económico,

ambiental, social y cultural) para sacar provecho del enfoque del desarrollo local. De esta forma, redimensionar lo local para obtener ventajas de cada zona, de cada sociedad y de cada cultura, sumando los recursos naturales y la formación de capital social y humano, hacen del desarrollo local un incentivo para repositonar el valor intrínseco de cada localidad.

Reposicionando el territorio como un valor inicial del desarrollo, como un precedente para cualquier proyecto, permite el poder sortear las dificultades de la implementación y la formulación de proyectos utilizando las facultades y conocimientos de los distintos actores que se articulan en lo local. Ejemplo de ello es lo que Mochi llama el pacto territorial entendido como “un instrumento de concertación de todas las fuerzas económicas y sociales presentes en el ámbito local con el fin de dirigirlas a la realización de objetivos comunes de desarrollo.” (Mochi Alemán en Girardo: 53)

Por su parte, Vázquez Barquero hace énfasis en el desarrollo endógeno como potencial del desarrollo, “considerar la cultura del territorio como la referencia que está en el centro de los procesos de transformación de la economía y de la sociedad” (Vázquez Barquero en Girardo,2008:70)De esta forma, la posibilidad de transformación de las instituciones y del desarrollo no es una característica fuera del territorio, sino previamente reconocida como una de sus facultades internas que debe de ser impulsada. Reconociendo que el desarrollo no viene de fuera, ni que es necesario cambiar a la sociedad ya existente, sino solo sacar provecho de su situación es posible decir que “para erradicar la pobreza y crear empleo la estrategia más eficaz sería instaurar un modelo de desarrollo autónomo que movilizase el potencial de desarrollo existente en el territorio e impulsara la producción de las pequeñas explotaciones agrarias, las pequeñas y medianas empresas y la industria artesanal, que detuviera el proceso de urbanización masiva y que comprometiera la participación de la población en el proceso de desarrollo.” (Vázquez Barquero en Girardo, 2008:72)

El desarrollo institucional, visto como una potencialidad interna, se vuelve una ventaja comparativa que si se incentiva, estimula y desarrolla permanentemente, se vuelve un factor crucial en el mercado, “propicia el fortalecimiento de las redes

y la cooperación entre los actores y estimula los mecanismos de aprendizaje y de interacción” (Vázquez Barquero en Girardo,2008:83)Dada esta capacidad del enfoque de desarrollo endógeno, la territorialidad de este enfoque de desarrollo permite ser una teoría adaptable a las necesidades del entorno.

En lugar de modificar el entorno a las necesidades del mercado, existe un mecanismo de retroalimentación en donde las demandas del mercado son acopladas y adaptadas a la oferta disponible y existente que oferta el territorio, logrando con ello rendimientos crecientes sin degradar el territorio, haciendo eficiente y eficaz el fortalecimiento del capital social. “La visión estratégica del desarrollo endógeno tiene la ventaja de reconocer que las respuestas locales a los desafíos y oportunidades que presenta el proceso de integración económica, a pesar de su carácter espontáneo, tratan de resolver los problemas y atender las necesidades del territorio.” (Vázquez Barquero en Girardo, 2008:92)

### **El arreglo institucional policéntrico**

Este tipo de Gestión del Agua no es algo moderno. Sin embargo, el auge y la importancia que recobra la GSA se debe en gran parte a la oferta de modelos viejos que se ofrecen como soluciones innovadoras. Ante la demanda de mayor cantidad de agua en las comunidades, el continuo avance de la urbanización (y, por ende, de la mancha urbana), la simbiosis entre campo y ciudad y el crecimiento demográfico, la Gestión Social del Agua ofrece un modelo ampliado sobre numerosos sistemas de aprovechamiento que han resultado exitosos a lo largo del tiempo y que se han recogido a lo ancho del orbe.

La GSA se considera como un sistema complejo de aprovechamiento del recurso, en donde los roles de cada actor social local no son separados de las múltiples funciones de cada actor. Así, un usuario agrícola que vela por obtener agua para sus cultivos es a su vez un usuario doméstico, el cual debe conciliar entre ambos intereses para poder seguir desarrollando tanto sus actividades económicas como sociales.

Dado que su formación proviene de las relaciones sociales que se generan en una comunidad, es virtualmente imposible centrar la responsabilidad o la prioridad a uno solo de los grupos o actores vinculados en este tipo de gestión, por lo que

Mollard, por ejemplo, la cataloga de un “arreglo institucional policéntrico. “ (Mollard, 2003:11). No obstante, no es necesariamente la diseminación absoluta de la capacidad de gestión en un solo “cuerpo social” que pudiera entenderse como un organismo completamente integrado y unido. Con esto nos referimos a que la gestión del agua, aun bajo el modelo de GSA, no implica una caracterización apolítica del recurso. Por el contrario, dentro de la GSA la politización del recurso es una primer condicionante para su gestión ya que es a partir de esta condición que surgen los arreglos institucionales requeridos para un justo y correcto aprovechamiento.

La GSA centra su atención en los pequeños sistemas locales y comunales de gestión del recurso, abortando con ello la idea de los grandes trabajos hidráulicos de otros tipos de gestión. Si bien el enfoque a nivel microescalar puede resultar una fortaleza, más adelante se verá que también puede resultar una debilidad a la hora de querer elaborar planes de mayor envergadura. No obstante, es necesario recalcar el hecho de que en la GSA la prioridad es el desarrollo de microinstituciones, las cuales fortalecen el desarrollo local a través de la búsqueda de consensos.

Lo que se da es un proceso de mestizaje entre la participación acordada de todos los actores sociales y por lo tanto la autoridad no está segregada hacia uno sólo de ellos, eliminando por completo la consideración de un gobierno. “En la microcuenca es el usuario el que empodera, el que toma decisiones, pero no actúa a nombre del gobierno” (Mollard: 2003,31) .La acepción que se tiene va más centrada hacia la apreciación social y comunal que se hace del recurso y su gestión que tiene que ver con las relaciones que se generan entre la sociedad y el agua, su agua.

A pesar de que la autoridad no queda segregada, la existencia de una autoridad gubernamental se reconoce dentro de la GSA, sólo que dentro de este enfoque la autoridad gubernamental ya no es el eje rector de los procesos de gestión sino que conforma otro grupo que puede entrar dentro de una situación de conflicto o de acuerdo con los actores sociales locales. Si por un lado tenemos la participación local como eje para la organización y por el otro tenemos a la

burocracia hidráulica como autoridad gubernamental, rebasada bajo el concepto de gobernanza que se ha manejado aquí, es la GSA un modelo adaptable a situaciones en donde la autoridad, lejos de verse como un modelo piramidal, se redimensiona como un rizoma o red multiorganizacional.

No obstante, la existencia de la autoridad gubernamental posee ciertos intereses como grupo y, en la mayoría de los casos, primero prefiere cooptar a los actores sociales que abrir espacios de negociación. Mollard hace una confrontación entre el enfoque que posee la burocracia hidráulica y aquél que poseen los actores locales. Mientras éstos poseen una percepción local del agua que motiva a una participación comprometida, activa y efectiva que sirva para potencializar el territorio, Mollard nos dice que “el sector hidráulico nacional ha sido manejado por el gobierno federal, por lo menos desde 1926 hasta la fecha, como un aparato autoritario y burocrático.” (Mollard, 2003:225) En este punto de vista la GSA se posiciona como la gestión coparticipativa en franca oposición a aquello que busca la burocracia hidráulica.

Siguiendo con el enfoque de gobernanza, bajo el modelo de GSA la sociedad adquiere las funciones que anteriormente o de otra forma poseería el Estado, de tal forma que aquella despliega un sistema de información, supervisión, coordinación y sanción que de otra forma dependerían de la capacidad del Estado para actuar. La sociedad en este modelo es capaz de establecer e implementar programas de manejo del recurso en donde lo que predomina no es la imposición y la lucha entre los actores (situación de conflicto), sino que se reconoce la capacidad de aportación de información y estrategias vitales para la gestión comunitaria y local del recurso a través de arreglos institucionales (situación de acuerdos).

Los arreglos institucionales, o simplemente instituciones, pueden entenderse como “reglas en uso que se utilizan para determinar quién tiene derecho a tomar las decisiones en cierta área, qué acciones están permitidas o prohibidas, qué reglas de afiliación se usarán, que procedimientos deben seguirse, qué información debe o no facilitarse y qué retribuciones se asignarán a los individuos según sus

acciones. “ (Ostrom, 2000:94)Estos sirven para determinar los acuerdos y determinaciones que se harán con respecto al uso del recurso.

La teoría de los arreglos institucionales de Ostrom parte de la diferenciación entre bienes públicos y comunes, en donde la valorización de un bien como público, en este caso el agua, conlleva necesariamente una relación no vinculante ni promotora de la acción colectiva, elemento indispensable en la Gestión Social del Agua. Dada esta diferenciación entre público y privado, lo que se busca es motivar a los actores a participar en la gestión del recurso y no aprovecharse de las acciones de los demás para un beneficio netamente individual (evitar al gorrón o *freerider*). Los participantes (o apropiadores) se atan a un entramado de interdependencia.

Con el fin de que pueda entenderse el contexto teórico dentro del cual se formula la teoría de los arreglos institucionales, es preciso aquí introducir al análisis una contrapropuesta teórica :la lógica de la acción colectiva de Mancur Olson. Esta es una teoría antagónica a la Ostrom en el sentido en que intenta imponerse a la idea de que los individuos actúan a favor de los intereses de un grupo con el que se ven identificados, siempre y cuando vayan en la misma dirección las direcciones de ambos (sujeto y grupo).

La teoría se construye fundamentalmente a partir de la explicación de la conducta de grupos. Partiendo del hecho de que la conducta observada es contrariamente a como esperamos que lo haga, esto es, que existe una lógica de participar voluntariamente en un grupo en espera de beneficios para el individuo, el razonamiento olsoniano lo explica así:

“(…) al individuo que forma parte de un gran grupo con un interés común sólo le tocará una participación diminuta en los beneficios logrados a través de los sacrificios que lleve a cabo el individuo, con objeto de lograr este interés común” (Olson en: Almond, 2001: 204). Siendo así, el individuo no se ve motivado a participar o proceder a favor de una acción colectiva por su parte si la ganancia que resulta de esta es tan infinitamente diminuta que su ganancia personal no sea valuable.

Dado que el individuo no es inducido a participar, las asociaciones o cualquier combinación de individuos (cártel) que produzcan un bien colectivo requieren de incentivos selectivos para que sean partícipes los individuos de ese tipo de bienes. Un bien selectivo es “el que se aplica selectivamente a los individuos según contribuyan o no a procurar el bien colectivo”. (Olson en: Almond, 2001:2069) Hay dos tipos de incentivos: negativos y positivos. Los negativos son los que fuerzan al individuo a participar, o de lo contrario es cooptado mediante algún tipo de violencia. Aunque parezca un fenómeno que atenta contra la voluntad del individuo, el ejemplo de la “ley Taft- Haley”, donde se le daba a los trabajadores la elección de participar voluntariamente en un sindicato, demuestra que pese a que los individuos saben de la existencia de los incentivos negativos por parte de las asociaciones, prefieren participar de esta forma dentro de ellas que ser excluidos de los bienes que ofrece. Esto lleva a Olson a reflexionar “¿Será que hace falta fuerza de voluntad en los individuos? Parece ser que si, y que el uso de la fuerza se ve justificado desde el individuo contra él para así hacer las cosas.” (Olson en: Almond, 2001:207) Los bienes positivos, por otro lado son como la “zanahoria” dentro de la ciencia administrativa, los cuales sustentan el hecho de la promoción de beneficios para los individuos pertenecientes a algún cartel. Con esta reflexión, Olson desconfía de la capacidad de los individuos por asociarse voluntariamente para el logro de ciertos objetivos. Esta percepción contrapone lo analizado por Ostrom y la lógica de la acción cooperativa y la capacidad voluntaria de formar asociaciones.

Siguiendo con el análisis de la acción colectiva, Olson sugiere que el tamaño y cualidad de los grupos determina en gran medida la lógica de la acción colectiva de los individuos. En grandes grupos es difícil que se dé una acción colectiva dado que la participación que tiene el individuo dentro del “todo” es diminuta, mientras que en un grupo pequeño, su participación es mayor, y por lo tanto es mucho más perceptible para él las ganancias que obtiene. Por el lado de la cualidad de los grupos, hay dos tipos: heterogéneos y homogéneos, y se tiende a fluctuar entre estos dos parámetros, dando innumerables posibilidades de distintos cárteles. La heterogeneidad en cierta medida reduce el consenso entre el

grupo sobre la naturaleza exacta del bien colectivo y por lo tanto se vuelve un tanto confuso y complejo para el individuo participar dentro de estas estructuras. Por lo tanto, para el autor los mejores grupos son los que presentan cualidades homogéneas y tamaños reducidos, pues el consenso es elevado y los individuos pueden percibir sus ganancias al final de cada decisión que tomen inclinada hacia una acción colectiva. Se sigue de manera contraria, que los grupos que no posean estas características deberán de ofrecer incentivos selectivos, tanto negativos como positivos, para que los individuos se vean interesados a participar.

En la GSA se valoriza al agua como un derecho común, más no público, en el entendido de que “se necesita realizar la redistribución de los derechos con base en criterios que deben negociarse individualmente y decidir colectivamente.” (Mollard, 2003:16) No se considera público dado que el uso y aprovechamiento del agua afectan a un tercero en el momento mismo del uso y/o aprovechamiento, por lo que en algún momento dado puede tender a la exclusión temporal del recurso. Por otro lado, se considera común en el sentido de que la gestión de su uso debe de generarse a través de la negociación y generación de acuerdos.

En este sentido, Ostrom habla de los Recursos de Uso Común (RUC) como comunales dado que “a una persona que contribuye al suministro de un RUC le importa mucho cuántos lo usan y cuándo, y dónde, aún si todos los demás contribuyen a su suministro.” (Ostrom, 2000:103). Esta diferencia entre público y comunal es sustancial en la GSA dado que la apreciación del recurso por parte de quienes contribuyen a su suministro contribuye a un mayor involucramiento de los actores en los procesos de gestión. No se considera privado en este tipo de gestión porque esto implica la negación del recurso a otros.

Aquí se considera la organización como un proceso, en donde se observa que si otros lo hacen y les conviene participar en dicha organización, uno como individuo encuentra un incentivo para sumarse a participar en la gestión de los RUC. A partir de esta iniciativa de participación, entre la sociedad se generan acciones de supervisión, coordinación y sanción que se vuelven necesarias para el aprovechamiento comunal del recurso, eliminando por lo tanto la necesidad de



actores exógenos para el cumplimiento de las reglas o arreglos institucionales. “Las normas compartidas que reducen el costo de las actividades de supervisar y sancionar pueden ser consideradas como un capital social utilizable en la resolución de problemas RUC “(Ostrom, 2000:75). Se gestiona por lo tanto una situación de interdependencia o dependencia mutua, en donde la observación de los demás agentes garantiza el beneficio individual y colectivo.

Bajo este tipo de gestión, la supervisión queda a cargo de apropiadores de la misma comunidad, los cuáles al abusar o sobreutilizar el recurso terminan por anular los beneficios de su sobreutilización. Podríamos catalogarla como rotativa, puesto que la capacidad de supervisar o vigilar y sancionar no están exclusivamente conferidas a uno solo de los miembros. Los beneficios de una supervisión mutua es que el ser supervisor adquiere aparte la condición de apropiador o beneficiario del recurso, con lo cual existe un incentivo por ejercer correctamente la función de supervisar.

La coordinación de los apropiadores significa la fluidez con la que se lleva a cabo la toma de decisiones y la capacidad de generar acuerdos. No obstante, para la existencia real de una coordinación es necesario en un primer momento el poseer información adecuada sobre las acciones de los demás apropiadores. Podríamos inferir que, mientras mejor coordinación existe entre los participantes, existe una eficiente y eficaz forma de transmitir y procesar la información en la comunidad. Luego entonces, las comunidades en donde existe una correcta coordinación existen instituciones, formales o informales, que posibilitan la transmisión de manera correcta y con lo cual se nutre y abastecen las demás instituciones.

Tomemos por ejemplo la función de supervisor por parte de uno de los apropiadores. Si no existieran estas instituciones de información, el trabajo de supervisión sería sumamente costoso y los costos de transacción serían muy elevados. Si por otro lado existiera una gran cantidad de demandas y protestas en contra de otros participantes, podríamos concluir que la información con la que cuenta el supervisor es distinta a la que poseen los participantes quejosos. La coordinación entre los diferentes participantes y entre las diferentes funciones dentro de la comunidad es reflejo de correctos canales de información.

Los castigos y las acciones de sanción tienen también que ver con la capacidad de información. Esto se debe a que primero se requiere establecer los acuerdos de castigo entre los actores y después el poder efectivamente establecer la sanción acordada. En caso de que fallase la información disponible para aquel que sanciona (a través de un supervisor), los demás agentes quedarían inconformes o, en su caso, libres de infringir las reglas sabiendo que las sanciones no se aplicarán. Si por el contrario las sanciones son bien aplicadas y los demás actores están conformes con ellas, se establecerán barreras contra la posibilidad de seguir infringiendo las reglas. .Se trata de “cómo se vinculan las acciones con los resultados, que información estará disponible, cuánto control ejercen los individuos y qué ganancias se le asignarán a combinaciones particulares de acciones y resultados.” (Ostrom, 2000:100)

No obstante, Ostrom ubica tres enigmas a los que se enfrentan los arreglos institucionales: provisión de nuevas instituciones, la reducción de incentivos para "gorronear" (reducción de la tasa de descuento) y el establecimiento de reglas operativas y constitutivas claras que regulen las decisiones colectivas de los participantes. Pese a que los tres enigmas constituyen una tríada de problemas esenciales para la gestión social y comunal del recurso, es la provisión de nuevas instituciones la que se presenta de manera más frecuente en la GSA. Esto ocurre porque la provisión de nuevas instituciones supone inicialmente el consentimiento de los actores a reducir la tasa de descuento por sobreutilizar el recurso de uso común y, con ello, el entendimiento de que no es posible obtener una ganancia individual neta sin afectar a mediano y largo plazo el beneficio de terceros y de uno mismo.”Mientras más alta sea la tasa de descuento más se acerca la situación a la de un dilema único, donde la estrategia dominante de todos los participantes es la de sobreutilizar el recurso de uso común” (Ostrom, 2000:149).

Existe un vacío entre una situación inicial de instituciones que apremien la sobreutilización del recurso común y otra con instituciones que propicien la formación de acuerdos y arreglos para la regulación de procesos para evitar su sobreutilización. No se explica la formación de estas instituciones más que por la existencia de una relación vinculante entre los participantes y la conciencia de un

beneficio mutuo. Ostrom supone la posibilidad de ensayo y error como premisa fundamental para el cambio y que la generación de nuevas instituciones parte del supuesto de que la organización de una comunidad para la gestión del recurso parte de una situación alejada del equilibrio.

Sin embargo, Ostrom reconoce la existencia de un equilibrio y desea encontrarlo. La idea del equilibrio institucional, en donde se forjan reglas operativas básicas y se generan organizaciones para administrar los RUC a través de sus arreglos institucionales con posibilidad de modificar dichas reglas a la luz de la experiencia, significa que una determinada organización reconoce los defectos de su misma organización y desea cambiarlos, situación que no necesariamente ocurre dentro de las organizaciones más que mediante estímulos del exterior. No obstante, la idea de incrustar instituciones a pequeña escala como posibilidad menos costosa para iniciar los cambios, supone la posibilidad de iniciar los cambios, aunque reconociendo la necesidad de estímulos exteriores para cambiar.

Los éxitos de organizaciones que a lo largo del tiempo se han fortalecido a través de acuerdos de gestión comunitaria y con larga experiencia institucional son amplios a lo largo del mundo. Shiva Vandana, en su libro “Las guerras por el agua. Privatización, Contaminación y Lucro”, nos habla de la existencia de prácticas sociales organizativas con varios siglos de experiencia en la gestión del agua que “durante mucho tiempo, estos sistemas descentralizados de conservación del agua satisficieron las necesidades de agua para beber y regar de las comunidades aledañas” (Vandana, 2003:72).

La gran ventaja que observa Vandana es la percepción comunal del recurso. El ser un bien común se ubica como una de las ventajas de la GSA, corroboradas por la supervivencia de sistemas de gestión del agua a nivel local que incluso se plantean como soluciones mucho más eficaces a nivel local que grandes obras hidráulicas como producto de la modernización traída por la primera revolución industrial. Son varios los puntos que hacen concluir a la científica india que la percepción de un bien común es mucha más eficiente a largo plazo que considerarlo como bien público o privado. Primero está el hecho de que al ser privado o público se erosiona el capital social. Esto como fruto de la modernidad

en donde se observa como una gran ventaja la individualización de la gestión, sin apreciar el potencial del capital social para lograr gestionar el recurso bajo situaciones de acuerdos. “Con la llegada de la globalización, el control de la comunidad sobre el agua está erosionando y cediendo paso a la explotación privada.”(Vandana, 2003:28)

En segundo lugar está el hecho de que la participación y organización social de las comunidades puede lograr separar el valor del agua de una simple mercancía.”En una organización social que se basa en la cooperación entre los miembros y en una producción basada en necesidades, la lógica de la ganancia difiere enormemente de la que impera en las sociedades competitivas.” (Vandana, 2003:40) Es al poseer el agua un significado más completo que la GSA permite llevar los arreglos institucionales y las microinstituciones en torno al agua a la separación entre una Sociedad Civil y la comunidad. La distinción entre ambas es que la Sociedad Civil es competitiva entre sí y supone situaciones de conflicto entre los individuos, mientras que la comunidad supone una organización entre sus miembros para llegar a acuerdos que los benefician conjuntamente.

Sin embargo, este tipo de organizaciones tuvieron que recurrir a la lógica de ensayo y error para probar nuevos tipos de gestión del recurso y las obras hidráulicas que esto conlleva. Pese a verse como exitosas, las organizaciones que revisa Vandana realmente fueron un proceso tardado de fracasos y éxitos emanados de un largo proceso histórico, posibilidad que se encuentra agotada para los casos en donde la sobreexplotación del recurso ha llegado a un punto crítico.

La percepción comunal del recurso, aún cuando las prácticas exitosas hayan tenido que atravesar un largo proceso de autodepuración, tienen, aparte de las ventajas expuestas por Vandana otras ventajas sobre la percepción pública o la privada. Urteaga plantea algo similar a lo que menciona Ostrom al referirse a las instituciones colectivas como las más eficientes a partir de la dependencia mutua. “Las instituciones y acciones colectivas son las entidades más efectivas y eficientes para materializar sus intereses económicos, reducir los costos de

transacción, controlar el comportamiento oportunista y hacer uso de la dependencia mutua.” (Urteaga, 2006:32)

La incrustación de microinstituciones de dependencia mutua, luego entonces, es algo fundamental para el éxito de esquemas de GSA. Sin embargo, bajo el contexto complejo de cada región, más la necesidad de las instituciones por autodepurarse ( en lato sensu, son realmente los actores locales los que realizan este proceso de depuración), el proceso por encontrar instituciones exitosas es todavía sumamente empírico, y los hallazgos fructuosos de este tipo de instituciones pueden no resolver situaciones en otras latitudes.

No obstante, la participación informada y efectiva de los actores es el componente central dentro de la teoría de la GSA. Hay que hacer una separación entre este tipo de participación, informada y efectiva, y aquella que simplemente sirve para informar a la población. “Se entiende la participación en un sentido muy limitado, como una necesidad de educar e informar al público de las decisiones de gestión. Ello no es una participación verdadera, sino más bien una comunicación unilateral.” (Llamas y Custodio,2002:12) Aún cuando en la actualidad existen numerosas teorías que incluyen la concepción “participativa”, es difícil poder observar esto realmente en la práctica.

Generalmente, se utiliza el término participativo para poder amoldar viejas prácticas y usos a los cimientos de la democracia, aún cuando, en el fondo, no se le hayan hecho cambios significativos a dichos modelos. "La invocación constante a la participación parece una obligación, una fórmula mágica que vendrá a resolver los problemas socioeconómicos; pero al mismo tiempo, se maneja como un requisito para cumplir las normas éticas de la nueva democracia o, simplemente, para obtener el financiamiento necesario.”(Paré y Lazos,2003:24)

Uno de los procesos exitosos de participación en México, en cuanto al buen funcionamiento de comunidades u organizaciones locales para la gestión del agua a partir de estímulos del exterior, lo constituyen las unidades de riego, estudiadas por Dávila Poblete para la cuenca Lerma-Chapala. A raíz de la descentralización de los Distritos de Riego, operados bajo control del Estado-sujeto, y del abandono o cese de los apoyos para este tipo de modalidades de

riego y operación de infraestructura hidroagrícola, fueron los agentes locales, en este caso los empoderados, los que comenzaron a hacerse cargo de la infraestructura dejada por el gobierno, para poder hacer uso de ella y seguir operando sus recientes unidades de riego. “Tuvieron que prescindir de los apoyos y abandonaron las obras, o se desarrollaron estrategias de organización.” (Dávila Poblete, 2003: 18).

En este caso fueron los usuarios los que comenzaron a suministrar el servicio pero fomentaron la organización y participación real de los mismos, entendiendo participación real cuando “todos los involucrados son parte del proceso de toma de decisiones” (Dávila,2003:20) En este sentido, la participación de los usuarios era imprescindible para seguir operando la infraestructura hidroagrícola indispensable para mantener el riego tecnificado y la producción. Aunado a la extracción de agua de esta cuenca desde tiempos de la Colonia para abastecer a la Ciudad de México, podríamos decir que una situación de necesidad llevó a los actores sociales a la GSA. Pero hay más de fondo. En realidad, la situación de necesidad primero permitió la construcción de una situación vinculante entre los usuarios que posibilitó la búsqueda de canales de información que consintieran la participación e incentivó la coordinación y la acción colectiva. A raíz de esto, podríamos decir que la participación dentro del modelo GSA se basa primero en una situación de necesidad que fomente relaciones vinculantes entre los usuarios y a partir de esto se puedan generar canales de información que fomenten la creación de arreglos institucionales.

Uno de los factores que significó un cambio radical en la gestión del agua, ocurrió a raíz de las modificaciones al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se delegan las obligaciones de administración del agua a los municipios. Sin contar con suficiente especialización técnica o solvencia económica, se dirige un proceso de descentralización de los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado, que significó la reconversión de procesos en la forma en cómo se tomaban las decisiones.

Pese a que la gestión se llevó a un plano local, los diversos problemas a los que ahora hacían frente los municipios forzaron la revalorización de las distintas

gestiones locales exitosas, pues la descentralización ha conducido a diversos municipios al fracaso en la administración del agua. “Los cuestionamientos centrales se dirigen a los desafíos que enfrentan los gobiernos locales en el proceso de descentralización, de la federación para tomar en sus manos el manejo de dichos servicios y, al mismo tiempo, mantener, los objetivos sociales ante los criterios del esquema privatizador.” (Treviño, en Boehm Schoendube, 2002:265) Al hacer efectiva la reforma al artículo 115 constitucional, fomentando con ello la descentralización administrativa, pero sin proponer un esquema gradual de adaptación de los municipios a sus nuevas responsabilidades, en la mayoría de los casos ha significado el abandono de la gestión del agua a nivel local. A raíz de la insuficiencia de recursos económicos, técnicos y administrativos para poder resolver sus problemas, los municipios recurren constantemente al apoyo que les otorga la federación para resolver los problemas de gestión del agua, logrando con ello convertir la descentralización en un nuevo proceso de dependencia.

Empero, la situación del municipio dentro de la GSA no se considera como condicionante para la capacidad de gestión de una comunidad. Bajo el contexto de la GSA, el municipio como poder del Estado, como célula básica de la autoridad, no funciona como centro neurálgico para la gestión, pues al estar la autoridad delegada en un arreglo institucional policéntrico, el municipio cumple un papel dentro de esta red multifactorial. “Debe desempeñarse más en su papel de facilitador y promotor que como inductor de los procesos” (Mollard, 2003:60).

Para el ejemplo de la cuenca Lerma Chapala, el éxito no ha sido rotundo, pues siguen existiendo trabas para poder hablar del establecimiento de una GSA. La centralización en manos del Estado ha concentrado todas las atribuciones en materia de gestión del agua en manos de las autoridades y ha dejado poco margen de maniobra a que las acciones de la cuenca Lerma-Chapala tengan mayor alcance y profundidad. “El consejo se desempeña como una entidad de apoyo y de consulta, pero no cuenta con atribuciones ejecutivas, por tanto, su capacidad de decisión es reducida o nula, pues sus acuerdos no son vinculantes, ya que la CNA puede o no considerarlos, y la LAN tiene una menor jerarquía legal

que el artículo 27 constitucional, que sanciona la propiedad nacional de las aguas. En México la gestión del agua no presenta ningún grado de descentralización y participación, ni en lo administrativo ni en lo político.” (Marañón, 2010:45)

Marañón nos habla del caso de los Consejos Técnicos de Aguas subterráneas (COTAS) para el caso de Guanajuato y crítica fuertemente la trascendencia de las acciones colectivas dentro de la Cuenca. Si bien es cierto que las reformas al artículo 115 constitucional significaron la municipalización de los servicios y, por ende, la descentralización de los mismos, la gestión del agua, en tanto materia administrativa, permanece en las instancias federales. Como se analizará más adelante, la descentralización de los servicios a nivel municipal y local ha sido estrictamente un criterio geográfico sin repercusiones en el aspecto administrativo. Lo que Marañón señala es que conviven dos visiones antagónicas en Guanajuato sobre cómo gestionar el agua. Por un lado, existe la visión federal y centralizada de la gestión, en donde la autoridad federal, a través de sus delegaciones estatales o locales condiciona los canales de negociación y las acciones por ejecutar. “La participación es formal, pues se plantea el concurso de los usuarios en términos de su presencia para darle legitimidad a la toma de decisiones, pero no se ha impulsado una cesión de poder. “ (Marañón, 2010: 14) Por otro lado, se encuentra la visión participativa y descentralizada de la gestión del agua. En ella se busca una mayor corresponsabilidad entre las autoridades y la sociedad para la gestión del agua.

¿Por qué hablar, luego entonces, de que las acciones colectivas de la Cuenca Lerma Chapala han sido un éxito en México? Aún cuando el modelo no tenga actualmente el impacto suficiente para transformar las instituciones que regulan la gestión del agua, las acciones colectivas que se dan en esta cuenca representan la iniciativa de los actores locales para tomar responsabilidades por la gestión colectiva de sus aguas. Esto significa que, aún cuando existan instituciones centralizadas de gestión del agua, ya los actores locales han tomado conciencia del alcance de operar instituciones colectivas.

## **2.2 La valorización cultural y el derecho de los pueblos.**



Hablar de derechos de los pueblos sobre el agua implica ya una valorización cultural, pues en la medida en que las comunidades se apropian del recurso, ellos establecen una relación con él, la cual en la mayoría de los casos implica cierto respeto y apreciación del recurso más allá de un valor económico. Al hacer del agua un elemento de sus vidas, las comunidades, en un sentido en que existe raigambre hacia el territorio, hacen del agua un actor más en su desenvolvimiento y su vida diaria; vuelven al agua un actor dinámico del cual depende en gran medida la sustentabilidad de un modelo de vida y, al adquirir una conciencia histórica de la relación de la comunidad con el recurso, éste cobra un sentido cultural de reconocimiento. “Los miembros se identifican con la comunidad o su sistema de gestión hídrica, que provee de sentido social y cultural a sus vidas, y de base material y económica para su convivencia” (Urteaga, 2006:35).

Sin embargo, es el sentido comunitario el que permite que florezca este rasgo cultural de los pueblos y con ello el auge de sistemas colectivos de gestión del agua. “La individualización del derecho del agua, así como de la adquisición de tecnologías “individualizadoras” (por ejemplo, los reservorios familiares, las bombas de agua, u otros artefactos individuales) pueden cruzar y romper los sistemas colectivos. (Urteaga, 2006:16). En este sentido, el valor cultural que se tenga del agua recobra un nuevo sentido. No es una valorización económica en donde “las formas de gestión y derecho colectivos de tierra y agua son, por definición, ineficientes, y deben ser transformados en estrategias individuales maximizadoras del lucro” (Urteaga, 2006:30), sino de apreciación del recurso por lo que éste implica: se convierte en el medio propicio para la vida y, por ende, en un símbolo de seguridad y tranquilidad.

Tanto el acervo cultural, como el tecnológico funcionan “para percibir y diagnosticar problemas relacionados con el agua y accionar y evaluar las intervenciones en el sistema” (Vargas y Piñeyro: 2005:154). Siendo entonces considerado como un sistema, la comunidad puede regular las intervenciones que se hagan sobre el agua de tal manera que el sistema en su conjunto, que relaciona tanto un sistema antropológico como uno ecológico, pueda nuevamente

llegar a un punto de equilibrio, lo que podríamos considerar como una armonía entre el hombre y la naturaleza.

La apreciación cultural del agua funciona como un elemento-relación dentro del sistema comunitario de gestión del agua. Como elemento genera mecanismos específicos de gestión del agua y de incentivos para la creación de determinadas obras hidráulicas. Como relación, por otro lado, implica que los individuos dentro de las comunidades inicien acciones para mitigar y reduzcan los efectos e impactos negativos de sus acciones en el medio ambiente.

De esta forma, la apreciación cultural del agua funge como una estructura disipativa del sistema de la GSA, entendiendo este tipo de estructura como aquella “capaz de reaccionar los estímulos provenientes de las condiciones de contorno, autorregulando el espacio interno del sistema en beneficio del equilibrio del sistema total (Oswald,2005:67) La cultura, luego entonces, no es simplemente una apreciación simbólica del agua que, una vez derrumbada, puede ser sustituida por cualquier otra apreciación. Es también la capacidad de la comunidad para poder emprender acciones a favor de un equilibrio entre el hombre y su medio, no en términos de exclusión y/o poder de uno sobre otro, sino de interrelaciones, mismas que condición la organización social:

“La gestión del agua por cuenca no es socialmente neutra, ya que transcurre a partir de intensos procesos de negociación, tensión y conflicto abierto entre grupos de interés organizados, distintos niveles de gobierno y la sociedad entera en tanto depositaria de percepciones, prácticas y muy diversas formas de apropiación y uso del agua.” (Vargas, et. al., 2009:7).

Las poblaciones locales, a través de su cultura son capaces de cohesionar y vincular esfuerzos entre sus integrantes para poder llegar a situaciones de acuerdos. Los arreglos institucionales que emanan de los lazos culturales de una comunidad promueven la insurgencia de procesos de aprendizaje conjuntos y movimientos de base (*grassroot movements*), mismos que funcionan para incrementar el capital social de las comunidades con el que en un futuro harán frente a nuevos problemas de la Gestión Social del Agua.

A partir de cómo se forjen estos movimientos de base y de la conformación de instituciones de matriz compuesta, cada localidad, cada comunidad, es capaz de tener un acervo de conocimientos que continuamente se está enriqueciendo. Es por esto que la GSA no puede formalizar una teoría que funcione para modelo nacional, pero que sin embargo reconoce que el valor cultural del agua y los arreglos institucionales que se efectúen para su gestión, conforman tipos de gestión que varían de un territorio a otro, pero en donde es posible reconocer que existe la constante de que siempre habrá una relación del hombre y el agua que los mantiene en una relación vinculante. “Las poblaciones locales son creativas y capaces de llevar a cabo su propia investigación, análisis y planeación.” (Paré y Lazos, 2003: 27)

A partir de lo anteriormente expuesto, los distintos modelos de una Gestión Social del Agua implican la reconfiguración de los procesos de planeación y toma de decisiones en la gestión del agua en México, alterando severamente los procesos de intervención externa que se hacen desde el nivel federal hacia las localidades:

“Las intervenciones externas para la conservación de los recursos naturales por sí solas, o los múltiples programas gubernamentales de desarrollo de tipo asistencialista, no resuelven a mediano o largo plazo el deterioro ambiental ni la pobreza de la población. Por el contrario, las políticas de desarrollo rural de los últimos treinta años, que han sido contradictorias entre sí, han generado en la mayor parte de la población rural dependencias políticas y clientelares de tipo partidista y a pesar de todo sus condiciones de vida no han mejorado.” (Paré y Lazos, 2003:313)

Al formar el agua parte de las cosmovisiones de los pueblos y de las comunidades, de su entorno cultural, adquiere una significación específica para los pueblos que ellos respetan y que por lo tanto esperan sea respetada. El agua al formar parte de sus vidas conlleva establecer lazos de armonía y equilibrio con la naturaleza. Se genera un vínculo de respeto al agradecer la posibilidad de extraer de ella alimentos y poder cubrir sus necesidades. Lo importante aquí señalar es que el agua, como parte de la naturaleza, no supone una situación de conflicto entre la comunidad y el recurso, sino un diálogo entre ambos.

El diálogo abierto que se mantiene lejos de una situación de conflicto es propicio para que las comunidades puedan darle soluciones a problemas planteados desde su realidad. La acción y contextualización de los actores locales aumenta los saberes locales y revaloriza el papel fundamental de cada actor, pues cada uno aprecia lo que se hace en conjunto por mejorar las situaciones de vida de su colectividad. "Se sostiene la importancia de los saberes locales en el cuidado del medio ambiente, la necesidad de incorporar las particularidades locales y las diversas percepciones de los diferentes actores involucrados en la toma de decisiones, todo ello para que las propuestas y proyectos de políticas no se encuentren descontextualizadas del lugar en donde serán aplicadas." (Marañón, 2010:110)

Esta apreciación es una característica que incentiva la apreciación del agua como un recurso ambiental de elevado valor, no por su condicionante económica sino por su papel fundamental en la posibilidad de generar vida. Es por ello que alrededor del agua florecen interpretaciones simbólicas que pugnan por mantener el equilibrio con la naturaleza y con ello un nuevo reconocimiento del medio ambiente.

Se ubica a la naturaleza, al medio ambiente como espacio ya no suprimido como "externalidades del desarrollo" (Leff, 2007:38), sino se considera bajo un nuevo paradigma de desarrollo. Nuevo para el mundo occidental modernizante, tradicional para las comunidades que por largo tiempo han aprendido a convivir con su entorno sin destruirlo. Esta relación con el medio, bajo el enfoque de la GSA supone una estrategia conceptual que "cristaliza paradigmas científicos, los cuales orientan y condicionan las prácticas sociales que inciden en la insustentabilidad del mundo. (Leff, 2007:39)

Ante este paradigma de desarrollo, las comunidades al reconocer el agua como un derecho, reconocen el derecho del agua y la naturaleza de ser respetada y considerada como igual, pues sólo ante esta situación es posible un diálogo y relación hombre-naturaleza. La pluralidad ontológica, distintos ordenes históricos, culturales y biológicos, reales, simbólicos e imaginarios son inherentes a los fundamentos planteados por este paradigma y se inscriben dentro de la GSA para

observar al agua como un derecho y como parte cultural de los pueblos, pero tiene una visión paralela que conlleva a considerar los derechos del agua per se (el derecho del medio ambiente no visto bajo un antropocentrismo) y una cultura de respeto.

Esta racionalidad ambiental se observa como otra racionalidad -contrapuesta a la racionalidad moderna- que busca integrar al hombre dentro de un todo, que le permite seguir compartiendo el entorno con los demás seres. Se construye por lo tanto un diálogo con el *otro*, en donde “todo saber aparece inscrito en una red de relaciones y tensiones con la otredad, con el potencial de lo real y con la construcción de utopías a través de la acción social.” (Leff, 2007:57)

Antagónicamente, una racionalidad de corte estrictamente liberal, que pugna por tecnologías individualizadoras, sistemas de gestión públicos y no comunales, presenta severas deficiencias. Por ejemplo, la no inclusión de los sistemas públicos y los vicios que este presenta, significa que , posiblemente, las decisiones tomadas en el seno de instituciones de orden público ( y no comunal) beneficieren a unos cuantos, normalmente aquellos cercanos al círculo de toma de decisiones. Este vicio de las instituciones públicas, lo expone claramente David Barkin en el libro “La gestión del agua urbana en México- Retos, debates y bienestar”.

Barkin plantea que lo que se ha venido implementando es una privatización silenciosa, vinculada con el carácter público existente y no con uno privado de las instituciones de gestión del agua, como podría llegar a pensarse. El autor expone que la forma de toma de decisiones que se maneja en las instituciones públicas beneficia a las grandes empresas y a la obtención de ganancias netas a costa de la explotación del medio ambiente y los recursos naturales. Tomando como referencia el acceso a los acuíferos, menciona que “el sistema actual otorga a las empresas privadas- las de mayor peso político y económico y con mejor acceso a los mercados de capital y posibilidades de ganancia- un acceso privilegiado a los acuíferos.” (Barkin, 2006: XXVI)

Oswald incluye también dentro de los vicios de las instituciones públicas el abandono y virtual inexistencia de sistemas de gestión del agua ahí donde no hay

una fuerte relación del Estado y el capital. La autora menciona que esta situación normalmente se da debido al bajo interés por invertir en zonas marginadas y, por ende, comienza su descuido. Estas comunidades, en un principio pueden tener relaciones clientelares y en lugar de tomar decisiones por sí solas, esperan el momento en que el gobierno centre su atención en ellas. A partir de esto, Oswald señala que “ante severos rezagos de infraestructura, falta de recursos y recomendaciones del Banco Mundial, el gobierno ha promovido la participación de los usuarios y de la iniciativa privada en el financiamiento, la construcción y operación de las obras y servicios hidráulicos.” (Oswald, 2005:146)

Sumando los rezagos de infraestructura, las situaciones artificialmente generadas en la comunidad que devienen en prácticas clientelares y proteccionistas, las opciones se bifurcan, de acuerdo a las observaciones del Banco Mundial. Por un lado, la ausencia del Estado puede justificar la presencia de la iniciativa privada en las investigaciones y servicios necesarios. Las reformas a la Ley de Aguas Nacionales de 1992 contemplaron nuevos esquemas de financiamiento para la participación del sector privado en la gestión del agua. Situaciones de garantía de rentabilidad, a costa de subvencionar los servicios por parte del Estado, han vuelto rentables aquellas zonas en donde anteriormente el capital no estaba dispuesto a invertir.

No obstante, el costo social y económico que deben de pagar las comunidades por la privatización del servicio, no es la única opción. Cuando se pugna por sistemas comunales de gestión del agua, Barkin expone que el beneficio para las comunidades es neto, puesto que por un lado obtienen los beneficios de un mejor aprovechamiento de sus recursos hídricos y por otro lado no exime la protección del recurso. Él concluye que el actual sistema público de gestión del agua, operado desde el nivel federal de manera centralizada “no ha hecho inversiones financieras o técnicas sustanciales en tecnologías modulares apropiadas a pequeña escala que son más fácilmente autofinanciables por las comunidades locales y más convenientes para los diversos ecosistemas que caracterizan al país.” (Barkin, 2006:36)

La racionalidad ambiental en la GSA no es una búsqueda, sino unpreciado elemento que la constituye y la define. Mientras la piedra angular de otros tipos de gestiones está en el ofrecer alternativa, la racionalidad ambiental de la GSA es ya la existencia de esa diversidad en la experiencia. “La racionalidad ambiental [...] renueva el pensamiento para aprender la complejidad ambiental en ese proceso recrea sus mundos y construye nuevas realidades. (Leff, 2007:64)

Lo que se da por el favorecimiento o impulso de sistemas colectivos de Gestión Social del Agua, en muchos casos, debe de reconocerse e impulsarse con leyes, pues son estas las que pueden disminuir los riesgos y vulnerabilidades que se presentan ante este tipo de gestión. Frente a una gestión estatalizada del agua, el buscar el reconocimiento a las comunidades por sus recursos hídricos, lleva de fondo un reconocimiento a terceros el respeto a la diferencia. No obstante, la búsqueda de estos derechos no se aplica hacia las comunidades, sino que su objetivo es el individuo, en el que la acción cobra sentido dentro de un cuerpo social. “El reconocimiento del derecho individual al agua implica deberes de cada persona en cuanto a la preservación del agua que se considera patrimonio común y la permanencia de este recurso. Corresponde a cada persona proteger el recurso, reducir el desperdicio y evitar la contaminación” (Smets, 2006:53)

El sujeto, como tal, está adherido a una comunidad, pero a él se le confiere la capacidad de generar acciones en defensa del recurso. Se reconoce al agua como un actor principal en la GSA, al cual es necesario proteger. Este esquema de gestión tiene como lógica la organización de diferentes actores, que además de llevar a cabo su función, en algunos casos representan al uso ambiental, dado el elevado valor cultural que cobra sentido en las comunidades. El uso ecológico, la naturaleza como usuario, adquiere un valor más allá de lo económico y se vuelve parte de la vida de la comunidad. No obstante, para que se dé el reconocimiento de la naturaleza como el otro sujeto ontológico que también hace uso del agua, es necesario primero respetar y valorar a las comunidades de acuerdo a su apreciación cultural que tengan del agua.

Para el caso de la cuenca Lerma Chapala, como antes mencionado, han entrado en conflicto la visión estatalizada y centralizada con la visión local del agua. Por

un lado, la Comisión Nacional del Agua ha intentado mantener el dominio y control de todo el ámbito de la gestión del agua. Bajo este aspecto lo que se ha buscado es integrar todas las apreciaciones culturales del agua bajo la única visión que tenga el Estado para hacer frente a los problemas. Esto quiere decir que, bajo la visión estatalizada, se busca la homologación de las soluciones ante la dispersión de problemas y valorización que se tengan con respecto al agua. Más importante aún es que, en esta visión, la participación social de los actores locales es restringida en la medida en que no acuerden lo mismo que aquello que dicte la federación (a través de sus instituciones reguladoras). “No obstante las importantes modificaciones registradas en los últimos tres lustros hacia una orientación participativa y descentralizada, se sigue caracterizando por estimular una participación restringida y una descentralización trunca y por basarse en una racionalidad técnica instrumental” . (Marañón, 110:155-156) La utilización de la racionalidad técnica instrumental como única herramienta para la solución de los problemas locales impide la inclusión del Otro (las comunidades) dentro de la toma de decisiones para los problemas que las aquejan. “Los Cotas debían tener una presencia social e institucional, colaborar en la formulación del reglamento promoviendo la participación de los usuarios, abarcar sólo el agua subterránea, tener un papel consultivo sin poder participar en aspectos de administración del agua.” (Marañón, 2010:52)

Por otro lado, la visión de las comunidades y la contextualización de los problemas en la generación de nuevas soluciones para la gestión del agua queda plasmado en la otra visión del agua dentro de los conflictos de la cuenca Lerma Chapala. Marañón expone la visión de los Comités Técnicos de Aguas Subterráneas propuestos desde la Comisión Estatal del Agua de Guanajuato (CEAG), y no desde la CNA, como la otra visión capaz de resolver los problemas. Cabe resaltar el hecho de que parte del impulso que se le da a los COTAS desde la CEAG es en parte debido a la presión política que se espera generar con este mecanismo, pues el gobierno del Estado de Guanajuato lograría obtener una posición de poder al impulsar instituciones sociales autónomas del gobierno federal.



A raíz de las presiones políticas generadas y de la iniciativa de los actores locales, se buscó generar una Ley de Aguas Estatales que permitiera a los COTAS operar fuera del seno de la CNA. Los Cotas debían ser entidades estrictamente ciudadanas, con un ámbito de influencia en el manejo conjunto del agua subterránea y superficial. No debían ser autoridades pero sí elementos auxiliares de la CNA que propusieran acciones para preservar el recurso. Sin embargo, la CNA la revisó y quedó así sin efecto, “todas las atribuciones importantes, entre ellas las de administración del agua fueron objetadas porque no tenían asidero legal, ya que se arguyó que no existían aguas estatales pues todos los cuerpos de agua eran parte de cuencas hidrológicas y, por tanto, de competencia federal.”(Marañón, 2010:50)La búsqueda de la homologación de principios y conceptos entorno a la gestión del agua imposibilitaron la creación de una Ley de Aguas que permitiera a los actores locales poder resolver problemas a partir de arreglos institucionales que ellos mismos crearan.

En síntesis, para el caso de la cuenca Lerma Chapala han sido dos las visiones y apreciaciones culturales que se han mantenido. Por el lado de la visión estatalizada, existe una búsqueda por la homologación de criterios y desconfianza en el Otro, en las comunidades como agentes dinámicos del desarrollo, capaz de resolver sus problemas de forma directa y sin mediaciones por parte del Estado. Por otro lado existe una visión *ad hoc* a la GSA, en donde se le busca dotar de un mayor número de capacidades a los actores locales para lograr llevar a cabo las soluciones por ellos planteadas a problemas que los aquejan.

La apreciación cultural que manejan cada una de las visiones representa a su vez la manera en cómo se puede llegar a respetar también al medio ambiente como al Otro, negándole o permitiéndole convivir en armonía con los seres humanos y respetándole. De ahí la importancia que tiene la valorización del agua en las comunidades, pues bajo la visión de la GSA, el permitir que las comunidades puedan solucionar sus problemas directamente, significa también la apertura necesaria para permitir y respetar al medio ambiente y su espacio.

### **2.3 La Participación ciudadana en la historia de la GSA.**

*Breve recorrido histórico de la GSA en México*

La Gestión Social del Agua no es una teoría nueva, pues su aplicación en México se remonta hasta principios de la época colonial. Sin embargo, a través del tiempo se ha visto entrelazada con un modelo antagónico, el cual podríamos denominar gestión centralista del agua y que a través del tiempo ha revestido diversos nombres y apelativos. El camino paralelo que se ha presentado para ambas teorías ha configurado y tallado las instituciones mexicanas de gestión del agua y ha permitido una cierta caracterización de la gestión del agua en México.

Debido a las características de este trabajo, no se puede hacer una revisión extensa de la historia de la Gestión Social del Agua y de su relación con la gestión centralizada del agua en nuestro país. No obstante, es preciso hacer un breve recorrido por la historia de la Gestión Social del Agua para hacer ver al lector que lo expuesto como la GSA aquí es, en parte, producto de la historia de México y que algunas de las alternativas más “novedosas” e innovadoras de teorías de gestión del agua ya han sido probadas bajo la teoría de la GSA con éxito. La pugna por la descentralización de la toma de decisiones en las instituciones de gestión del agua y por la participación ciudadana no es un salto al vacío que signifique una apuesta a soluciones nuevas, sino el recobrar el valor de prácticas ya bien conocidas que entraron en desuso por entrar en conflicto con intereses coyunturales del sistema político mexicano. Es necesario retomar lo que ha funcionado en el pasado y fusionarlo con ideas novedosas del presente, dándole el espacio y reconocimiento que merecen todas las teorías.

Dando un breve seguimiento histórico al proceso de conformación de una gestión del agua en México, han ocurrido dos grandes procesos que han sido marcados durante etapas históricas: la descentralización y la centralización. La primera puede remontarse hasta principios de la época colonial, cuando se sigue haciendo uso de los tipos de propiedad comunal de la tierra de los indígenas, y concluye a inicios de las reformas Borbónicas del siglo XVIII. No obstante, el proceso de centralización de la gestión del agua no significó el agotamiento decisivo y marcado de la descentralización desde las reformas Borbónicas, sino que es a partir del siglo XVIII cuando comienza a perder terreno el modelo descentralizado como modelo hegemónico. Tiene que pasar un siglo más para que se vean

notoriamente los cambios hacia la centralización en la gestión del agua. “Hasta mediados del siglo XIX, el manejo y control del agua era un asunto local; los gobiernos estatales y municipales, junto con los particulares, marcaban la pauta sobre la gestión del recurso hidráulico (sic), aspecto heredado del periodo colonial. “ (CNA, 2009:43)

Para la época colonial, “la unidad básica de los sistemas hidráulicos coloniales era la comunidad de regantes, es decir, un grupo de propietarios o usufructuarios de agua que hacía uso del líquido derivándolo de una toma principal” (Martín Sánchez en Ávila, 2002:179) Estas comunidades, al ser México un paisaje rural hasta la irrupción de las ciudades a finales del siglo XVI y principios del siglo XVII, eran el pilar fundamental de la gestión del agua a nivel local, y al carecer de grandes proyectos de planeación a nivel nacional, pueden llegar a considerarse el modelo dominante de gestión del agua. Se caracterizaban por ser grupos locales que se unían para gestionar la oferta del agua y elaboraban instituciones de reglas no formales de coparticipación y vigilancia mutua.”Agrupados primero sobre la necesidad de la cooperación para la construcción y reconstrucción de las obras de riego y segundo sobre la propiedad privada de la tierra por parte de los integrantes, estos pequeños agricultores habían desarrollado mecanismos de manejo autónomo del agua en tanto elemento vital para su reproducción económica.” (Aboites, 2000:124)

Un aspecto clave para entender su funcionamiento es la capacidad de manejo de información sobre el recurso que se disponía en éstas comunidades. “Para poder ejercer un efectivo control sobre el recurso, las administraciones locales desarrollaron una serie de medidas específicas, la más importante era el conocimiento pormenorizado de la cantidad de personas con derechos de agua, la ubicación de las fincas, el volumen de agua autorizado y la extensión irrigable” (Martín Sánchez en Ávila, 2002:183) Ambas situaciones, los mecanismos de control, cooperación y vigilancia y la red de información que utilizaban para ejercer estas acciones estaban muy relacionadas para desarrollar un tipo de GSA.

Aún cuando el paisaje rural imperaba sobre el medio urbano, a raíz de la Conquista la colonización de los asentamientos indígenas y el establecimiento de

nuevos asentamientos, conformados por los españoles migrantes y sobrevivientes de la guerra, implicó un proceso de urbanización. Bajo esta incrustación de un nuevo orden urbano, también en las nuevas (o reformadas) ciudades tenía un papel preponderante la participación para la gestión del recurso. Para esta época, existían dos mecanismos para la gestión del recurso: la merced y las composiciones. Si bien estos trámites consideraban únicamente la transferencia de información entre los participantes y las autoridades, significaban en sí formas en las que se generaban acuerdos para el aprovechamiento del recurso.

Las mercedes consistían en transferir e informar a las autoridades sobre los cambios en el aprovechamiento y explotación del recurso. Se trataba de un mecanismo en donde el demandante “solicitaba al virrey o a la municipalidad el agua que necesitaba, el conducto o caudal de donde se tomaría, los beneficios a la persona o comunidad de demandantes y, en caso de tener un fin de explotación comercial se debía construir una fuente para ser aprovechada por terceros.” (Tortolero, 2000:41)

Las composiciones significaban el reordenamiento y regularización de los derechos del agua por parte de un agente o participante. Eran “trámites burocráticos mediante los cuales una persona podía poner en orden los títulos de su propiedad y los derechos que tenía sobre el agua o sobre cualquier otro bien, mediante pago de una cantidad de dinero” (Tortorelo, 2000:41-42)

Lo importante señalar aquí es que ambos mecanismos reclinaban el papel de la autoridad a un plano secundario, pues el agente dinámico de dicha relación lo conformaban los participantes o comunidades que realizaban toda la labor necesaria para su aprovechamiento. La autoridad se desempeñaba no como centro rector de los procesos de gestión, sino que se consolidó en esa época como un vaso comunicante entre las distintas comunidades cuando ocurriera algún conflicto por la gestión del agua. Una vez informada la autoridad, las comunidades podían comenzar las obras y organizarse para su aprovechamiento, sin que la autoridad tuviera que dictarles que hacer con el agua.

Aunque parezca reducido el papel de la autoridad durante esta época de la GSA, en realidad la autoridad era el único agente de la GSA que poseía la información

de todos los demás participantes. Dentro de cada grupo o comunidad, eran los individuos los que podían organizarse y vigilarse. Tenían la capacidad de generar arreglos institucionales. Sin embargo, en un plano mayor el poder de los individuos se perdía frente a la autoridad. Es así que podemos tipificar dos niveles de gestión durante la época colonial, mismos que continuamente se encontraban en pugna, pues a la Corona, como autoridad central (o en su ausencia o representación, el virrey) le convenía económicamente favorecer a las élites comerciales, sociales y políticas, mientras que a la sociedad en general, este tipo de racionalización para la gestión del agua implicaba enormes costos sociales.

No obstante, el control del recurso por parte de las comunidades, fueran de regantes en el medio rural o de cualquier actor socioeconómico en el medio urbano, les permitía conocer y articular con precisión las obras adecuadas para mantener un equilibrio entre el hombre y la naturaleza. "En realidad, eran las iniciativas de los propietarios y de alguna autoridad central, las que mantenían la infraestructura hidráulica." (Tortorelo, 2000:49) Estas obras permitían utilizar el capital social de la comunidad para poder dividirse los trabajos y gestionar comunitariamente el recurso."Para mantener la infraestructura hidráulica los usuarios se distribuían las tareas, que consistían en reparar las construcciones, desazolvar los canales y acueductos y limpiar las presas." (Tortorelo, 2000:49)

Estas obras eran elaboradas comunitariamente, y la asignación del trabajo recaía en todos los participantes, de una u otra forma. El trabajo era realizado a través de peonadas o faenas, las cuales iban asignadas proporcionalmente al tamaño del terreno o al beneficio y eran acordadas por la comunidad en su conjunto. Aunado a los beneficios para la organización, las comunidades mantenían constante el aprovechamiento del agua de manera tal que sus actividades pudieran seguir desarrollándose a largo plazo.

Más adelante, con las Reformas Borbónicas se comenzó un nuevo esquema de *descentralizar para centralizar*, en donde perdía peso político-administrativo las autoridades centrales de la Nueva España (Virrey y Real Audiencia fundamentalmente) a favor de las municipalidades:

“Las reformas que desde mediados del siglo XVIII comenzaron a implantar los Borbones en el imperio español buscaban remodelar tanto la situación interna de la península como sus relaciones con las colonias. Estos propósitos respondían a una nueva concepción del Estado, que consideraba como principal tarea retomar los atributos del poder que antes se habían delegado en grupos y corporaciones, y asumir la dirección política, administrativa y económica del reino [...] Estas delegaciones fueron seguidas por procesos inversos que limitaban, frenaban o reconquistaban las atribuciones otorgadas, con el fin de impedir la formación de feudos que desafiaran el poder central.” (Cosío Villegas, 2000:366-367)

La Corona Española centralizaba el poder político y administrativo del otro lado del Atlántico, lo cual ocasionó que tuviera un impacto por igual este doble esquema. Por el lado de la descentralización, el fomento del municipio se mantuvo hasta la época de las leyes de Reforma del 57'. Ya la constitución de 1857, en su artículo 27, párrafo VII, mantenía el principio comunal de tierras y aguas.” A mediados del siglo XIX, el arribo de una nueva generación de políticos liberales propició la construcción de un marco jurídico que restringía los derechos de los particulares y las corporaciones civiles y religiosas sobre el agua, y facilitaba la injerencia del Gobierno Federal en materia hidráulica.” (CNA, 2009:43)

El principio de centralización que tuvo sus inicios con las Reformas Borbónicas, como forma del Estado (anteriormente la Corona española como figura centralizadora) para recobrar las funciones de control de los recursos naturales, fue adquiriendo poder hasta consolidarse como modelo hegemónico en el Porfiriato. En ésta época el control de los recursos hídricos era requisito indispensable para asentar uno de los principios modernizadores: las obras hidráulicas. Este tipo de infraestructura le garantizaba al Estado una imagen de modernización y de tecnificación de la vida productiva del país. Dejarían de ser las presas de mampostería y madera y canales de riego, las redes de distribución de agua en las ciudades (y, en sí, toda obra que tuviera como fin el aprovechamiento del recurso hídrico), facultad de comunidades y de la sociedad organizada. “El marco legal no sólo reflejaba el control social que deseaban ejercer las autoridades sino que permite percibir cómo la elaboración de reglamentos y

decretos sobre un bien que se consideraba común llevó al arribo de nuevas tecnologías hidráulicas.” (CNA, 2009:45)

El Estado adquiriría facultades únicas para la gestión del recurso y con ello, el modelo de GSA pierde su papel dominante como modelo de gestión. Esto no implicaba la extinción del mismo, sino que la estructura organizacional y las instituciones encargadas de gestionar el recurso dejarían de estar perfiladas hacia la sociedad y redirigirían su función a las estructuras del Estado. Por lo tanto, cuando hablamos de un vaivén histórico en México sobre los modelos de gestión del agua, no nos referimos a la desaparición intermitente de uno de ellos mientras el otro fuese el modelo hegemónico, sino a la coexistencia de ambos modelos durante todo el trayecto histórico en donde a determinada época, uno de los dos modelos era el que ordenaba y dictaba la estructura de gestión. Desde la Conquista hasta el Porfiriato, fue la GSA la que dictaminaba la estructura. Si bien con las Reformas Borbónicas comienza un proceso de ajuste y auge de una gestión centralizada o estatalizada del agua, la GSA permanece como modelo hegemónico que comienza a perder terreno ante la gestión estatalizada del agua. Con el Porfiriato comienza la etapa en donde el Estado es el propietario y gestor de los recursos. El papel modernizador de las obras hidráulicas y su papel para legitimar el discurso de progreso de la *pax porfiriana* implicó el cese de las comunidades y municipios como gestores del recurso. “Lo importante es que esa tendencia de fortalecimiento federal traía consigo el desplazamiento de autoridades municipales y estatales que a lo largo del siglo XIX habían mantenido el control sobre concesiones, obras, conflictos y demás asuntos relativos a los usos del agua”. (Aboites, 2000:124) La pérdida de control por parte de los participantes implicó necesariamente la pérdida o el cambio de los arreglos institucionales relacionados con el manejo de la información. Si antes eran los actores los que distribuían y controlaban los canales de información para poder operar, administrar y rehabilitar las obras, con el auge del modelo estatalizado, estos canales de información se pierden para dar paso a un nuevo modelo de información.

Desde tiempos de la Secretaría de Fomento en el siglo XIX, hasta la creación de la Comisión Nacional de Irrigación en 1926, comienza a gestarse lo que podría denominarse una burocracia hidráulica. Esta burocracia significa un proceso de especialización y tecnificación de la gestión a través de un cuerpo burocratizado: lo que podríamos llamar una protoburocracia hidráulica. Esta protoburocracia se consolida a raíz de los procesos de centralización de la gestión hídrica en el país con la conformación de la Secretaría de Recursos Hidráulicos en 1946 y más tarde en la conformación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.”El sector hidráulico nacional ha sido manejado por el gobierno federal, por lo menos desde 1926 y hasta la fecha como un aparato autoritario y burocrático.” (Mollard, 2003:225) Todo este proceso de consolidación de una burocracia hidráulica significó una centralización de la toma de decisiones y priorización de ciertas obras a despecho de otras, sin tener la sociedad un canal formalmente constituido para poder hacer efectivas sus demandas de obras hidráulicas para agua potable, saneamiento y drenaje y realización de sus actividades económicas tanto en áreas urbanas como rurales.

Como última etapa en el modelo de centralización de la gestión del agua, la creación de la Comisión Nacional del Agua significó el establecimiento formal de una burocracia hidráulica capaz de determinar técnicamente las mejores decisiones. Su estructura orgánica le permitiría el poder centralizar la toma de decisiones y descentralizar, geográficamente, su nivel de operación, volviéndolo así en una institución federal con delegaciones territoriales prácticamente en toda la República Mexicana. Aún cuando “su principal función sería la administración del agua, es decir, daría apoyo técnico especializado a las autoridades locales para que éstas ejecutasen las acciones de tipo operativo (...)” (CNA, 2009:55) , su papel dentro de la gestión estatalizada y centralizada le permitiría seguir decidiendo, a nivel local, aquellas decisiones que en épocas anteriores las tomaban los usuarios.

Lo más importante de esta burocracia es que comienza un proceso de centralización y exclusión de la información que anteriormente era manejada por la comunidad. Con la consolidación de un grupo de funcionarios empleados en los



trabajos de obras hidráulicas y aprovechamiento del recurso hídrico, los canales de información y los arreglos institucionales para solucionar conflictos y mantener una relación del hombre-naturaleza se empiezan a desgastar dentro de la sociedad y empiezan a adquirir fuerza dentro de las instituciones del Estado. La información poco a poco comienza a manejarla el Estado y a discriminar su propagación y difusión. Con ello, la columna vertebral de la GSA se rompe y la solución de conflictos queda relegada a las directrices del gobierno.

#### *Participación ciudadana en la GSA*

Marañón esquematiza la participación a través de la organización de los usuarios. Si existe escasa participación de éstos y se desarrollan estrategias de acción para el aprovechamiento del recurso en la localidad, estamos ante una situación de ingeniería estructural. Esta se desarrolla fundamentalmente a través de la burocracia hidráulica y estudios técnicos. Por otro lado, mientras mayor sea la participación de los usuarios se habla de una ingeniería social. Esta última, de acuerdo a Marañón conlleva a mayores probabilidades de éxito en la gestión del recurso: “existe una relación directa entre el grado de involucramiento de la población y las posibilidades de éxito de una nueva organización” (Marañón, 2003:106)

La ingeniería social, objetivo de la GSA, propicia la participación organizada para abatir la escasez y contaminación del recurso, ofreciendo mayores probabilidades de éxito que una ingeniería estructural en donde no se incluyan percepciones locales sobre el recurso. Es muy importante esta percepción pues implica cierta cultura que se afina en el territorio y, como hemos visto páginas atrás, implica cierta relación de la sociedad con el agua. Si se deja de lado esta percepción es muy probable que la ingeniería estructural acordada para gestionar el recurso (programas de manejo, proyectos de saneamiento, planes integrales para el manejo del recurso hídrico) terminen por ser inoperantes, pues la población a la que se espera impactar con dichas medidas no se considera parte del proyecto y por lo tanto se encuentra libre de obligaciones y compromisos -arreglos institucionales finalmente- que la motiven a trabajar por una mejor gestión del recurso.

Pero así como se consolida la gestión estatalizada del agua, un nuevo modelo, ni comunal ni público comienza a cobrar sentido en la realidad mexicana. El modelo privado, en donde la concesión del recurso y su aprovechamiento significa la exclusión de su uso a terceros, reconoce y valoriza la participación de capital privado para la ejecución y administración de las obras. El Estado entonces funciona como interlocutor y posición intermedia entre el uso comunal y el privado, pero dada su necesidad de centralización de la información, una vez que consolida las instituciones públicas de gestión del agua, se inclina a mantener el esquema y dejar este tipo de instituciones bajo dominio privado.

La participación empresarial se inserta en la historia de la partición de manera conflictiva con los usuarios comunales. Protegida por el Estado, tiende a aprovecharse de lo ya construido tanto de bienes tangibles -como obras- como de bienes intangibles -como arreglos institucionales y capital social-. Con la llegada de la Revolución de 1917 y del Carrancismo, una vez que se da la reestructuración del Estado para dar cabida a las demandas sociales de mejor distribución de la tierra, y gracias a la concentración de información por parte del Estado, se comienza un doble discurso. Por un lado se intentará mantener la GSA como modo de liberar las tensiones sociales y conflictos por el uso del agua. Por el otro lado, se hará uso de la información concentrada y excluyente para poder privilegiar la concesión a empresas y agentes privados para lucrar con las mejores dotaciones de agua y tierra. El discurso de un bien público y de que las obras realizadas por las instituciones federales constituían obras a favor de la Nación, tenían la doble intención de aparentar cohesión en las instituciones del Estado y de mantener una imagen del “trabajo en aras del bien común”. No obstante, la información centralizada, el relegar las instancias locales en la participación y gestión del agua, hizo equiparable el bien público con asuntos federales y lejos de la competencia de las comunidades locales.

Los conflictos que había en torno al recurso durante la etapa colonial hasta el Porfiriato eran solucionados dentro de la comunidad a través de las microinstituciones que eran capaces de generar para resolverlos. Con el dominio de la gestión estatalizada del agua y del auge de una burocracia hidráulica, el

sentido de un bien público significó la pérdida de autonomía de las localidades para concedérsela al Estado como instrumento de legitimación de su poder. Pero esta capacidad de manejar la información, concentrarla y usarla para planear la gestión del recurso implicó la construcción de instituciones piramidales de corte vertical capaces de ser controladas por un único participante: el Estado.

### **Capítulo 3: La Gestión Integral de los Recursos Hídricos.**

En este capítulo se analizarán los componentes fundamentales de la GIRH, así como sus orígenes. Esto nos permitirá conocer cómo es que se concibe la participación ciudadana en este tipo de gestión del agua y evaluar críticamente si ha ocurrido una descentralización en la toma de decisiones hacia la apertura democrática o si se ha vuelto un discurso de legitimación.

#### **3.1 Principios y orígenes de la GIRH**

La Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) se define como “proceso que promueve la gestión y desarrollo coordinado del agua, tierra, los recursos relacionados con éstos y el ambiente, con el fin de maximizar el bienestar social y económico equitativamente sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales” (Denton Navarrete, 2006: 263). Es útil para abordar los problemas del agua bajo un enfoque sistémico e integrado, como parte de una reconfiguración de la gestión pública. Su principal característica es que se basa en un esfuerzo coordinado a nivel institucional con un órgano político gobernante “encargado de institucionalizar los canales de negociación y de mediación de conflictos entre los distintos grupos de interés en torno al agua.” (Dávila Poblete, 2006:49).

La GIRH implica una serie de relaciones interconectadas, tomando en cuenta el entorno que rodea al elemento vital. De esta forma, se aprecia el agua dentro de los sistemas ecológicos y los sistemas antropológicos. Su principal crítica se centra contra la gestión sectorizada del agua, en donde sólo se hace hincapié en la expansión de la oferta a través de grandes obras hidráulicas. Luego entonces, la GIRH reconfigura el enfoque analítico de la gestión del agua al pasar de una gestión de la oferta, a una gestión de la demanda. No obstante, este tipo de gestión considera tan importante la demanda como la oferta, dejando atrás los modelos de gestión de la oferta en donde prevalecía el principio de incrementar el abasto de agua sin importar el tipo de consumo y la degradación medioambiental. Debido a la acelerada urbanización de los asentamientos humanos, a la elevada tasa de crecimiento demográfico y al estilo de vida auspiciado por la modernidad,

se visualizó desde los inicios de la GIRH, como principio rector, el hecho de que los usos del agua entrarían en disputa a raíz de la crisis del agua. Los tipos de uso considerados dentro de este tipo de gestión son: industrial, pública, agrícola y ambiental. Bajo un contexto en donde las grandes ciudades son consideradas como centros neurálgicos de la vida actual, los 4 usos entrarían en conflicto ante la escasez del recurso y una disponibilidad limitada y finita. Se creó un modelo de gestión basado en la solución de controversias entre los 4 usos y que incluyera dentro de su planeación las interrelaciones existentes en todo el ciclo hidrológico. Esto quiere decir que dentro de este modelo serían consideradas las implicaciones de las acciones de alta cuenca en las acciones de baja cuenca y viceversa, ideando mecanismos de solución.

Dicho enfoque de gestión de la demanda a través de los distintos usos no fue una apuesta teórica descontextualizada: se partió de la manifestación de diversos conflictos entre los distintos usos del agua, una vez que los elementos originarios de la crisis del agua salieron a flote. “Aunque en la mayoría de los casos el enfoque “proyecto por proyecto” era todavía adecuado, en otras latitudes los profesionales del agua comenzaron a darse cuenta, desde la década de los 60’s, que en lugares donde la demanda era alta comenzaba a aparecer conflictos en los usos beneficiosos del agua. (CNA;2005:13)

Otra de las causas que originaron el surgimiento de la GIRH fue el desencantamiento de la obra hidráulica como pieza fundamental y sostén de la modernidad y progreso bien alcanzado. Se dejó de ver la gestión del agua como un sinónimo de gestión hidráulica.”En un principio, cuando la solución a los problemas del agua se podía encontrar dentro del ámbito técnico de la ingeniería, el concepto de gestión no iba más allá de un enfoque hidráulico.” (CNA,2005: 25) Ya no necesariamente la construcción de una presa permitiría garantizar el progreso en una localidad, puesto que se incluirían otros cuestionamientos y racionalidades para la ejecución de las obras. Al permitir la entrada de un mayor número de disertaciones y opiniones en torno a las obras, los usuarios pudieron enriquecer las reflexiones que giraban en torno a las obras, por lo que era preciso poder armonizar los distintos usos para llevar a cabo los proyectos. “Se encontró

que era necesario utilizar costos y beneficios sociales para obtener la deseada distribución de los beneficios de los proyectos entre distintos sectores de la población. Se cambiaban así, grados de eficiencia por efectos distributivos, pasando los sistemas a ser reanalizados con enfoques hidro-económico-sociales.” (CNA, 2005:25).

Como parte de los procesos exógenos que incluye la GIRH, se encuentran las relaciones que mantiene el recurso natural con los demás recursos naturales, como por ejemplo el suelo o la vegetación, entendiendo así la relación y articulación que existe y que mantiene un equilibrio del medio ambiente. La premisa fundamental de la que parte la lógica de los procesos de la GIRH se basa en situaciones de conflicto entre los diversos usos que compiten por una misma fuente los cuales deben de ser regulados a través de acuerdos y el establecimiento de normas.

Una de las ventajas de la GIRH es que tiene un esquema de planeación que se despliega a través de regiones y comunidades, conformando una estructura superior capaz de visualizar los recursos hídricos más allá de una localidad. Un cuerpo de especialistas permite tener un conocimiento técnico pormenorizado de la situación hídrica del recurso en una región específica. Existe una contextualización de los problemas, basándose en unidades modulares llamadas de geometría variable. “El territorio se ajusta a la naturaleza del problema, a su dimensión y a sus interdependencias.” (CNA,2005: 7) Esta contextualización permite acrecentar la participación, pues en la medida en que se reduce la escala territorial, es posible acercar a los usuarios a los problemas o viceversa, así como las soluciones.

La toma de decisiones se basa en un análisis prospectivo con valoración de la participación y elaboración de metodologías para lograr objetivos clave a través de talleres de discusión. La inclusión de participación implica una capacidad de respuesta en un sistema con baja capacidad de dispersión de información, en donde las respuestas se encuentran limitadas por la capacidad de los actores para poder generarlas.

La metodología de la GIRH se basa en una regionalización del territorio (con la cuenca como unidad de planeación) y en el cálculo y equilibrio entre la oferta y la demanda del agua por regiones. Siendo así, el trabajo en materia de gestión del agua queda dividido en tres escalas. La escala normativa y reguladora a nivel federal, que tiene a su cargo el monitoreo del trabajo que se realiza a nivel estatal y el establecer parámetros y normas para la planeación regional y por cuenca. La escala de planeación a nivel estatal, por región y por cuenca que se encarga de determinar el catálogo de proyectos y los proyectos prioritarios. Por último la escala operativa a nivel municipal, metropolitano, local y por cuenca (haciendo la diferenciación entre una gran cuenca o región hidrológica a nivel federal y estatal y una cuenca “menor” a nivel local o microcuenca o subcuenca).

Trabajando a nivel de cuencas hidrológicas e incrementando la planeación participativa, teóricamente busca la descentralización de programas y el establecimiento de Consejos de Cuenca, en donde la participación de usuarios y autoridades locales en la planeación hidráulica regional puedan facilitar el trabajo de gestión e incentivar la ejecución de enfoques bottom-up. En cuanto a gobernabilidad se refiere, busca focalizar el incremento de las capacidades locales más allá de la ayuda externa y el desarrollo exógeno de las regiones. Con ello se vitaliza el poder de las localidades para poder solucionar sus problemas y aprender habilidades que en un futuro le provea a la comunidad de mejores herramientas para la gestión.

Contenida dentro de la política hídrica nacional, la GIRH plantea transformaciones de instituciones o desarrollo institucional, mejoramiento del marco institucional y aplicación de instrumentos de gestión. Promueve la presencia de un órgano rector y una política nacional, eliminando con ello la “dispersión institucional”, que hace a los distintos organismos e instituciones “poco operativos vis a vis con una serie de políticas que emanan desde distintas perspectivas sectoriales.” (Aguilar, 2004:10)

El énfasis que se hace en la mejora institucional deriva del hecho de que anteriormente se le daba mayor importancia al financiamiento para el aumento de la infraestructura para la ampliación de la oferta. Hoy en día, la nueva visión de gestión del agua, conceptualizada en la GIRH, ve como fortalezas aquello que

anteriormente se veía como debilidades. Si en el pasado la inversión en capacidades y en mejora institucional se dejaban relegadas a un segundo plano, ahora se hace hincapié en que el desarrollo institucional y el fortalecimiento de los conocimientos y habilidades de las comunidades locales permite mejorar la gestión del agua en un horizonte de largo plazo.

*La relación gestión-desarrollo: los tres escenarios de desarrollo hídrico.*

La relación gestión y desarrollo adquiere un nuevo matiz bajo el enfoque de la GIRH, ya que en la medida en que se busca mejorar la gestión, se afecta directa y positivamente el desarrollo de las comunidades. Por otro lado, en la medida en que la gestión del agua no cumpla los principios de la GIRH, los recursos naturales, lejos de beneficiar al desarrollo, lo obstaculizan. Para el IV Foro Mundial del Agua, celebrado en la Ciudad de México en el 2006, David Grey y Claudia W. Sadoff, consultores del Banco Mundial, hacían hincapié en este aspecto. Como base para justificar este criterio, los consultores planteaban tres escenarios distintos, dependiendo de la relación que se tuviera entre gestión y desarrollo, yendo de negativa a positiva. “Una gestión efectiva puede ser vista como consecuencia del crecimiento donde el ensanchamiento del progreso en materia de gobernanza, desarrollo institucional y aumento en las capacidades locales conlleva a un mejor rendimiento en el desarrollo y gestión de la infraestructura e instituciones hídricas.” (Grey y Sadoff,2006:16)

El cambio paradigmático resultó de darle mayor importancia al desarrollo local de las capacidades de gestión para poder manejar la tecnología, bajo el supuesto de que mientras el desarrollo tecnológico no fuera de la par que el desarrollo administrativo y de gestión del agua, se anularían los avances en materia de avances tecnológicos. “El financiamiento ha estado disponible para construir infraestructura pero el desarrollo institucional y de capacidades humanas ha sido inadecuado o no ha sido lo suficientemente adaptado para gestionar los recursos hídricos y la nueva infraestructura de manera efectiva.” (Grey y Sadoff,2006:1)

El primer escenario que plantean los consultores es cuando se encuentran armonizados el desarrollo de una región con la manera de gestionar sus recursos hídricos. Denominado “desarrollo hídrico controlado”, este primer escenario



presenta una situación en donde las inversiones que se hacen fortalecen las instituciones para que sean estas las promotoras del desarrollo. Por lo tanto, la gestión del agua a través del desarrollo institucional funciona para garantizar un desarrollo sostenible (a través del tiempo) y sustentable (sin poner en riesgo los recursos naturales) de una comunidad.

El segundo escenario se conoce como “desarrollo hídrico obstaculizado”. En este se encuentran todavía en proceso de armonización las instituciones de gestión hídrica y el desarrollo local o regional. Las inversiones que se hacen para fortalecer el desarrollo, sea social o económico, encuentran resonancia también en la manera en cómo se coordina la gestión hídrica y la manera en la que evolucionan las instituciones encargadas de dicha gestión. No obstante, existen ciertas etapas de este desarrollo en donde surgen contradicciones entre el rumbo que se fija a mediano y largo plazo para el desarrollo y la manera en cómo se gestionan los recursos. A raíz de dichas medidas, llega un momento en que el desarrollo está comprometido, pues ya los recursos hídricos se encuentran mermados y las instituciones encargadas de gestionarlos tienen criterios contrarios a su recuperación. Esto quiere decir que el desarrollo obstaculiza una gestión sustentable de los recursos hídricos, pero que de manera análoga la gestión de dichos recursos impide el desarrollo planeado a mediano y largo plazo.

El tercer escenario, u “hostil al desarrollo hídrico”, es el que se presenta cuando la gestión de los recursos hídricos no se articula con el desarrollo. Este depende enteramente de la explotación desmedida de los recursos y no existe un control sobre los recursos hídricos que sirva para fortalecerlo. La gestión institucional hídrica es incipiente y no se aprovechan los recursos de manera planificada ni ordenada, por lo que el desarrollo se encuentra a merced de las variables climatológicas e hidrológicas, tales como la lluvia para la cosecha y el uso de agua de corrientes superficiales para consumo humano y riego.

A raíz de estos tres escenarios podemos deducir lo siguiente.

Primero: en niveles básicos del desarrollo, es posible que la gestión de los recursos hídricos se enfoque al aumento de la oferta de los recursos hídricos, por lo que es necesaria una fuerte inversión en infraestructura que la ensanche.

Segundo, una vez que se alcanza un mínimo de dicha inversión, que permita mantener un desarrollo sostenible a largo plazo, es necesario fijarse metas dentro del desarrollo institucional que garantice que no se sobreexplotarán los recursos hídricos y que permitirá un desarrollo a largo plazo sustentable.

Por último, una vez alcanzado este estado de desarrollo, las instituciones de gestión hídricas se vuelven más complejas y es necesario invertir en desarrollo institucional para el manejo de las capacidades de gestión que equilibren la gestión de la oferta con la gestión de la demanda. Siendo así, en los niveles más básicos de desarrollo, el grueso de las inversiones se van a infraestructura. Una vez alcanzado un nivel intermedio de desarrollo comienzan a darse condiciones y arreglos institucionales para el manejo de los recursos hídricos. En un tercer estado, es necesario fortalecer dicho desarrollo institucional para que se siga asegurando el desarrollo, o de lo contrario toda inversión que se mantenga destinada a aumentar sólo la oferta, se anulará ante una gestión de la demanda no armonizada.

Esto último llevó a concluir a Sadoff y Grey lo siguiente: “ha habido un cambio en la relación equilibrada entre desarrollo hídrico y gestión hídrica, debido a una explosión en el desarrollo y a una adopción a nivel mundial de nuevas tecnologías y capacidades ingenieriles. Las instituciones necesitaban manejar dichos avances, sin embargo, se han ralentizado en dicha adaptación.” (Grey y Sadoff,2006:9) Mientras en el mundo emergen cada día nuevas tecnologías que aseguran un aumento en las disposiciones técnicas para la oferta del agua, el desarrollo institucional se encuentra retrasado, de tal suerte que aquellas tecnologías que se han generado son inútiles para mejorar las condiciones de vida. Esto hace hincapié en que ya no sólo es necesario a nivel mundial un desarrollo tecnológico desmedido, sino que ahora la ingeniería social es tan necesaria que si no agilizan sus procesos de adaptación y mejora continua en la gestión hídrica, es posible que llegue a entorpecer todo avance tecnológico.

### **La GIRH en el contexto internacional**

La GIRH emana de una larga serie de conferencias internacionales auspiciadas por la ONU. Destacan por su importancia tres: la Conferencia de las Naciones

Unidas sobre el agua, celebrada en *Mar de Plata, Argentina, 1977, la Conferencia Internacional sobre Agua y Medio Ambiente, Dublín, Irlanda, 1992*, *la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Cumbre de la Tierra), Río de Janeiro, Brasil en el mismo año y la cumbre de Johannesburgo en el 2002.*

La primera de ellas instó a los gobiernos nacionales a trabajar en aras de preservar el medio ambiente y comenzó a moldearse el nuevo paradigma que ahora llamamos “desarrollo sustentable”. Cabe aclarar que dicho concepto se materializó 10 años después y una vez que fue ratificado por 150 jefes de Estado. En lo que concierne exclusivamente al agua, en Mar de Plata se comenzó a ver el agua con un enfoque integrado y que permitiera reconocer su preservación así como un uso racional de ella.”La conferencia de Mar de Plata adoptó ese enfoque totalizador que partió de reconocer que el agua no es sólo un bien para ser usado, sino también un bien para ser protegido y cuidadosamente administrado.” (Del Castillo, 2009:24) No obstante, la preservación del recurso como objetivo de dicha conferencia nunca llegó a concretarse, situación que se fue manifestando en repetidas ocasiones a lo largo del tiempo en las demás conferencias. Lo que sí dejó bien cimentado fue que la crisis del agua que se avecinaba podía ser controlada a través de la regulación. Se vio que “la regulación de los recursos hídricos es un instrumento adecuado para impulsar el desarrollo” (Del Castillo, 2009:44)

Aunque no quedaba bien definido, el binomio desarrollo-regulación, y la exclusión de la preservación, significaban que era necesario fincar nuevas instituciones para la gestión del agua que permitiesen controlar el uso del agua. Dicho control permitiría garantizar el desarrollo, pero nunca se mencionaba de qué manera podría asegurarse un desarrollo equitativo. 15 años después, es declarada en Dublín el agua como un bien económico, definiendo claramente que la regularización implicaba el abstraer el agua como derecho natural de las personas y dejándola como una mercancía con regulaciones de mercado.

Uno de los 4 principios de Dublín establecía también la participación ciudadana incluyente para efectos de gestión hídrica, involucrando usuarios, planificadores y tomadores de decisión a todo nivel. Sin embargo, teniendo como referencia el

carácter mercantil del agua, la participación ciudadana quedaría en entredicho mientras la carta de negociación fuese la valorización económica.

Principios de Dublín. (Del Castillo, 2009:61)

- I. El agua dulce es un recurso vulnerable y finito, esencial para mantener la vida, el desarrollo y el medio ambiente.
- II. El desarrollo y gestión del agua debe estar basado en un enfoque participativo, involucrando usuarios, planificadores y tomadores de decisión a todo nivel.
- III. La mujer juega un papel central en la provisión, manejo y protección del agua.
- IV. El agua posee un valor económico en todos sus usos y debiera ser reconocido como tal.

*Las 3 variables de la GIRH: el aspecto social, el económico y el ambiental.*

A raíz del discurso revitalizador del desarrollo sustentable, la GIRH busca armonizar o equilibrar tanto el desarrollo económico, el social y el ambiental, en una triada cuyo punto central configura el desarrollo sustentable. Para el caso del agua, se busca mantener un desarrollo económico a través del fortalecimiento y promoción de ciertas actividades productivas, elevar la calidad de vida de las personas y mantener protegido al medio ambiente y a la naturaleza. Estos tres aspectos de la GIRH, el social, el económico y el ambiental, se desglosan en una serie de principios que regulan al modelo.

El aspecto social implica los usos que se le dé al agua y la solución de conflictos que se generan. Los diversos usos, aprovechamientos y /o usuarios que compiten por una misma fuente de agua son integrados a través de un sistema operativo que permite articular y coordinar las distintas demandas a través de una autoridad, la cual trabaja de manera institucionalizada para poder resolver dichas demandas. Teóricamente, el aspecto social incluye como premisa básica la participación ciudadana (tanto de la Sociedad Civil como de la iniciativa privada) para la elaboración y articulación de proyectos, gestión de demandas y establecimiento de ofertas necesarias para el desarrollo local y regional.

Si bien es cierto que el rol del gobierno como aparato estatal funge como eje rector dentro de la GIRH, en el aspecto social de esta es importante la inclusión, aunque sea solamente teórica, debido al carácter transformador que tiene la participación ciudadana en la toma de decisiones. La GIRH busca en el aspecto social un punto de equilibrio entre conferirle toda la autoridad y responsabilidad a una institución central y al mismo tiempo formar estructuras e instituciones auto-organizadas a nivel local, aún cuando en el proceso surjan contradicciones internas del modelo a seguir e impidan la viabilidad de la GIRH para alcanzar sus objetivos. Para dicha contradicción resulta esclarecedora la manera en cómo se concibe la GIRH desde un organismo internacional, como la ONU y lo que pasa en el contexto nacional.

La ONU, como una de las organizaciones de corte internacional que promueve la implementación de planes nacionales en apego a la GIRH, hace énfasis en la participación ciudadana a partir de lo siguiente:

“Muchas veces, leyes sólidas o procedimiento revisados pueden fallar porque las autoridades o los ciudadanos no los comprenden o aceptan. Es menester realizar reformas institucionales bajo un enfoque participativo y consultativo que involucre a los sectores formal e informal, se ha de desarrollar una comprensión del proceso de cambio y hacerlo suyo. La reforma de las políticas y prácticas de gestión del agua tiene un carácter sumamente político, y exige soluciones de compromiso difíciles.” (IV Foro Mundial del Agua, 2006:71)

Sin embargo, no está bien definido el proceso por el cual la participación ciudadana tiene una dimensión real de acción en un contexto como el nacional, pues sigue la gerencia estatal absorbiendo todas las responsabilidades dentro de ella. Al decir que todas las responsabilidades quedan contenidas dentro del aparato estatal y que la situación ideal sería un caso mixto, en donde la sociedad y el Estado comparten responsabilidades, realmente nos inclinamos a pensar que el discurso de la descentralización debe de entenderse como una situación que genera tanto derechos a la sociedad como obligaciones. Estas obligaciones al adquirir cierta responsabilidad dentro de la toma de decisiones implicarían el

reforzar y mejorar las estructuras democráticas y de toma de decisiones que actualmente prevalecen.

En un documento del Banco Mundial titulado “Proyecto de Gestión de Recursos Hídricos”, elaborado para México, a 7 años de la creación de la CONAGUA, parte de las conclusiones a las que se llegaron fueron que debía de “descentralizar las actividades de gestión del agua y promover la participación de los usuarios” (World Bank, 1996:23) Las modificaciones se hicieron dentro de la legislación mexicana para así poder acatar dicha observación. En principio, la participación ciudadana podría resolver los problemas de centralización y modificar el sistema de gestión de agua, pasando de una gestión top-down a una gestión bottom-up. Parte del principio social, aparte de reivindicar el principio de descentralización, al menos teóricamente, implica que se evite la parcialización de los problemas, sustituyéndolo por un principio de integralidad en cuanto al enfoque para abordar las dificultades y a través de la visión conjunta que tengan las localidades con respecto a sus problemas. “Se atacan asuntos o problemas parciales en los pueblos, comunidades, localidades, microrregiones, cuencas, estados, se vive todo junto, no por pedazos; la visión puede ser estrecha pero es conjunta.” (CONAGUA, 2008:9)

El aspecto económico trata sobre hacer eficiente los usos y aprovechamientos del agua a través de la búsqueda de la asignación más racional del recurso. Esto es, se busca el uso cuya diferencia sea máxima entre los beneficios y los costos, buscando que aquellos sean muy superiores a estos últimos. Los instrumentos económicos sirven como vasos reguladores del sistema. Funcionan de diversas formas: incentivando a través del incremento en las cuotas o las tarifas por el uso de determinadas aguas, aumentando proporcionalmente el costo a medida que el grado de contaminación aumenta o reduciendo el precio por el tratamiento y uso eficiente del agua.

Este proceso de formulación de la estructura de la GIRH fue un proceso continuo y paulatino, en donde se busco institucionalizar la protección de los ecosistemas y del medio ambiente e insertar un esquema de planeación de las políticas públicas que armonizara en la toma de decisiones el desarrollo económico, pero

“asegurando” un equilibrio del medio ambiente, de tal suerte que estuviera protegido los recursos naturales para el desarrollo económico sustentable a largo plazo. Pese a dilucidar teóricamente la solución de conflictos entre los cuatro usos, realmente el uso ambiental se deja de lado. Se pone en entredicho el concepto de asegurar o garantizar el equilibrio con el medio ambiente porque dicho principio carece de una base sólida que le dé sustento y respaldo en las políticas hídricas, quedando así como un ideal al cuál debe de aspirar toda política hídrica.”La demanda ambiental sigue incorporándose en la gestión del agua como una condición a cumplir y no como una variable que entra a un proceso de optimización entre distintos usos.” (CNA,2005:6)

### **¿Gestión integral o integrada?**

Existe un manejo ambiguo en cuanto a si es “integrada” o “integral” el calificativo de este modelo de gestión. No obstante, ambos principios están contenidos dentro de la GIRH; “integrada” porque, como antes dicho, integra las diversas problemáticas a través de una unión; “integral” porque pretende considerar diversos aspectos entorno al agua. “El agua es un cuerpo inseparable. No existen diferencias críticas en el manejo de aguas subterráneas, superficiales, atmosféricas o de otro tipo. “ (Van Hofwegen,2000:14) No sectoriza, al menos teóricamente, entre los distintos tipos de agua, sea superficial o subterránea ni entre los diversos usos, así como tampoco deja lado las relaciones que existen entre el agua y los demás recursos del entorno, principalmente con los bosques.

Se considera una gestión integrada cuando existe una coordinación de diversos actores para resolver problemas en común y, dado que cada actor por sí solo presenta una problemática distinta, el esfuerzo coordinado conlleva necesariamente a integrar dichas problemáticas en un marco común para resolverlos. “Instituciones coordinadas que aborden los asuntos de gestión competentes técnicamente y con los medios humanos, económicos y legales para llevar a cabo su tarea.” (Llamas y Custodio, 2002:11).

### **3.2 La participación ciudadana en la GIRH**

Los problemas que afectan a la participación ciudadana dentro de la GIRH son varios. Uno de ellos tiene que ver precisamente con la migración de este modelo de gestión del agua fuera de los espacios sociales y políticos de donde se implementó originalmente. Ante ello, Solanes (2002) nos dice:

“Así, en países desarrollados, con fuertes estructuras corporativas (industriales, sociales, gremiales, ambientalistas, etc.) representativas de diferentes sectores, con alto grado de pluralismo participativo, con poderes más o menos compensados y estructuras de respaldo eficaces (como sistemas adecuados de prestación de justicia y educación), el acuerdo entre corporaciones o grandes sectores y la autorregulación son instrumentos que ganan terreno[...] este mismo sistema, propugnado en sociedades en donde no hay balance de poder ni igual capacidad de acceso, resulta en que el sector con mayor capacidad de hecho y habilidad de influenciar consigue, en la práctica, políticas que no necesariamente redundan en beneficio general. “ (citado de Solanes y Gretches, 1998:8)

El uso indiscriminado de teorías exitosas, aplicadas en contextos distintos no garantiza los mismos resultados. La adaptación de los marcos institucionales exitosos que en otras sociedades significaron el éxito de la política de participación ciudadana, se redefinan como estigmas y vicios de nuestra sociedad. De ahí se parte que aquellos mismos modelos institucionales exitosos en áreas como Europa o Estados Unidos sean para México obstáculos para garantizar los fines últimos que se esperan con este tipo de gestión hídrica. Surgen entonces alteraciones al modelo ideal. La participación se desvanece a través de un modelo corporativista en donde preponderan los intereses económicos privados más fuertes y con mayor poder político, generando situaciones de franca desigualdad ahí donde precisamente se esperaba equilibrar la participación de todos los actores. A nivel federal, la CONAGUA como institución federal y representativa en nuestro país por ser la principal promotora de la GIRH, maneja este mismo discurso:

“Se prejuzga con base a éxitos, datos, cifras y hechos a veces descontextualizados y a veces viejos o se quiere atacar un problema que todavía



no se visualiza en lo local, ni se tiene información al respecto; es decir, con razón o sin ella, se trata de imponer planes y verdades, sin conocer el ámbito de acción de los pobladores. “ (CONAGUA, 2008:9)

No obstante, es la misma CONAGUA la que se basa en las predisposiciones del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo y agencias de cooperación internacionales como la Agencia Alemana de Cooperación Internacional, la agencia japonesa, para realizar los modelos de planeación participativa de los distintos proyectos que opera. Incluso para el modelo de la GIRH en México, dichos organismos de talla internacional son los autores principales de la política hídrica del país, dejando en un segundo plano el papel de nuestras instituciones en materia hídrica.

La transformación del enfoque de gestión del agua en nuestro país fue un proceso polivalente con distintos matices. Por un lado, significó un proceso gradual que se fue adaptando para poder incluir los principios de la gestión integrada de recursos hídricos que se planteaban por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y que se manejaba en Europa. Por otro lado, significó adaptar las estructuras e instituciones mexicanas a modelos que generaron por sí mismos este modelo de gestión del agua en otras partes del mundo. Tanto el Banco Mundial como la CEPAL coincidían en este aspecto.

La CEPAL mencionaba que “Comisiones de Cuenca fueron progresivamente incorporando aspectos de uso múltiple del agua, que no fueron programados en un inicio. Pocas fueron aquellas que partieron con la finalidad de hacer todo eso como parte de sus funciones aún cuando, poco a poco algunas las fueron incorporando en sus tareas” (Dourojeanni y Jouravlev, 2001:19) Las Comisiones de Cuencas como parte de la estructura de la gestión del agua en México, de acuerdo a la CEPAL, fueron adaptando sus funciones para ir cubriendo las demandas que se establecían en la planeación de la GIRH, aún cuando en sus inicios cumplían otro tipo de obligaciones y funciones.

Por su parte, el Banco Mundial mencionaba que “el gobierno y el sector público están siendo profundamente transformados de dueños y administradores de la infraestructura hidráulica del país y proveedores de los servicios del agua a

facilitadores, promotores y reguladores.” (Hirji y Olav, 2001:13) ¿Sería acaso esta transformación parte del cambio necesario hacia una descentralización en la gestión del agua? Las modificaciones no han sido contundentes y concretas, y algunas de las funciones de administradores y propietarios de la infraestructura aún permanecen, por lo que o bien queda un largo trecho en cuanto a las modificaciones a la ley o los cambios que se le han hecho permiten esta ambivalencia en las funciones.

La transformación paulatina, por lo tanto ha implicado que México no concrete la descentralización necesaria para llamar acertadamente la gestión del agua en México como dentro de los estándares de la GIRH. Todavía las instituciones siguen un proceso de continua adaptación de acuerdo a las necesidades actuales sin provecho de una correcta planeación y desarrollo institucional a mediano y largo plazo, con lo cual el beneficio último se queda en manos de la capacidad de maniobra del Estado y dejando en desventaja la capacidad de participación por parte de la sociedad.

No obstante, es preciso recalcar que el origen de dichas instituciones obedeció en su momento un esfuerzo por articular y armonizar el desarrollo socioeconómico y la gestión del agua, intentando con ello acercarnos al primer escenario deseable expuesto por Grey y Sadoff como de “desarrollo hídrico controlado”. En un momento, fue necesario contar con un Estado fuerte que pudiera ofrecer las instituciones y capacidades para la futura gestión.

En cuanto a los sistemas de información para la toma de decisiones, Aguilar nos dice que “los países más avanzados cuentan con un sistema nacional de información para recopilar y organizar toda la información relevante para la gestión de los recursos hídricos, así como para facilitar los análisis y estudios requeridos, y difundir la información a todos los interesados.” (Aguilar, 2004: iii) Dicho esto, la necesidad de contar con un Estado que garantice dichos servicios se cuenta como de primera necesidad para poder tomar futuras decisiones. Empero, si en una primera el Estado funciona como garante de dichos servicios, es ahora necesario contar con una contraparte social que se encargue de la toma de decisiones a nivel local, en el contexto donde se dan los problemas. Se vuelven, luego

entonces, inoperantes las instituciones del Estado con todas las responsabilidades centralizadas. Como antes expuesto, la vida útil de las instituciones sectorizadas encargadas de mejorar el uso y aprovechamiento de los recursos hídricos a través del aumento de la oferta de agua ha expirado, pues es ahora tiempo de cambiar el enfoque sectorial por uno integral y de ampliar las capacidades que se tengan para llegar a articular todas estas instituciones con las funciones que le pueden competir a la sociedad organizada.

La GIRH visualiza el pasado de la gestión del agua a través de un enfoque centralista, en donde las principales funciones de la gestión, como son la planeación, administración, operación y construcción son parte de una organización estatal y una planeación centralizadora. Bajo este esquema, tanto las autoridades como la participación se encuentran limitadas y los usuarios sólo son receptores de servicios. La clave para el éxito de la GIRH se basaba en el nuevo enfoque que mejoraría la gobernabilidad, incrementando el financiamiento y focalización en el incremento de las capacidades. Sin embargo, se basaría fundamentalmente en la capacidad del Estado como eje rector para poder emanar planes nacionales de GIRH.

En este tipo de gestión la gobernanza se basa en la capacidad del Estado para poder actuar a través de sus instituciones, posicionando a la GIRH como una gestión de coparticipación de la sociedad y el Estado. Se define la gobernanza como “conducción y estructura de los procesos de gobierno a través del establecimiento de arreglos institucionales ad-hoc que buscan fomentar relaciones de colaboración entre diferentes instituciones sectoriales y entre éstas y la Sociedad Civil.” (CNA,2005:50) Sin embargo, el rol central lo sigue ocupando el Estado a través de las funciones de autoridad y ejecución. Siendo así, quién soluciona y articula los conflictos en torno al agua es el Estado, y no los distintos usos entre sí. La participación de la sociedad queda reducida. Los planes nacionales articularían, en un enfoque *top-bottom*, todas las acciones a nivel local, manteniendo con ello la estructura piramidal de planeación y de toma de decisiones. Dicha inconsistencia, entre el enfoque descentralizado de regionalización y de geometría variable y los planes nacionales, no ha permitido

que ninguno de los dos avancen, estancando con ello la implantación de la GIRH en México.

Existe, por lo tanto, una aparente descentralización de la GIRH. Aunque el Estado deja un espacio para la participación ciudadana, por considerar el modelo incluyente y democrático, la centralización y sobrecarga de responsabilidades hacia el Estado-sujeto vuelve incomprensible cómo hacer efectivos dichos principios de la GIRH. “La instrumentación de acciones con base en una planeación, aún en un estilo “abajo-arriba”, sigue el patrón centralizado en tanto el financiamiento e instrumentación de las supuestas soluciones captadas de esta planeación participativa, siguen estando bajo control mayoritario del gobierno federal.” (Tortajada, et.al, 2004:89)

La primera inconsistencia es que la descentralización de funciones implica la delegación de funciones importantes que actualmente ejerce el Estado-sujeto hacia la sociedad, situación que conlleva la pérdida de control de los procesos de gestión por parte del Estado-estructura. La pérdida de control, más la manera como se genera la información para la toma de decisiones hace ver como necesario el rol de agente articulador y neurálgico del Estado. No obstante, dicha situación es creada para preservar el papel central del Estado-sujeto y evitar delegar responsabilidades a la Sociedad, lo cual redundaría en la centralización administrativa a cargo del Estado.

La reforma a la Ley de Aguas nacionales de 2004 tenía una propuesta para crear instancias mixtas con roles de planeación, participación, decisión y ejecución de las políticas. Sin embargo, el poder ejecutivo impugnó dicha propuesta argumentando que “tantas instancias confunden al gobernado y se pierde certeza jurídica en los actos de gestión, aparte de viabilidad operativa” [Ortiz Rendón y Espinosa Mendel en Vargas, et.al., 2009: 34, tomo II]. Dicha impugnación sustenta nuestra afirmación de que el rol del Estado como agente central se debe a una situación de necesidad, generada por la calidad de información que se ofrece en los espacios de participación ciudadana y no por defecto natural de esta última. Luego entonces, si existiera mejor calidad de información, y esta estuviera al alcance de la sociedad, los argumentos del Estado perderían peso, pues existiría

mejor viabilidad operativa y mayor certeza jurídica dentro de las instituciones de toma de decisiones.

La segunda inconsistencia radica en el hecho de que la descentralización hacia la democratización de procesos no es simplemente la creación de instancias por parte del Estado, sino que implica el hecho de darle a la sociedad la responsabilidad de crearlas por su iniciativa y con las obligaciones que esto implica. La mejora en procesos participativos forma parte del desarrollo institucional que armoniza el desarrollo socioeconómico y la gestión hídrica cuando ésta ya se encuentra en una etapa compleja y avanzada, y donde simplemente ya no es suficiente los avances tecnológicos y la ampliación de la oferta para resolver los problemas. En el IV Foro Mundial del Agua los procesos participativos quedaron definidos así: “mejora en las áreas de comunicaciones, negociación, resolución de conflictos, facilitamiento, la construcción de consensos, la administración del tiempo y la movilización de las comunidades.” (IV Foro Mundial del Agua, 2006:72).

### **El problema de representación en la GIRH**

La representación política extraída de los argumentos y tesis que sostiene Giovanni Sartori, resalta dos hipótesis: 1.- que a la manera de representación geográfica que mantienen en la actualidad las sociedades occidentales, es poco posible que la representación sea responsable para con el individuo (responsabilidad personal “hacia alguien, es decir, la obligación del representante de <<responder>> al titular de la relación(...)” (Sartori,1992:234)) debido a la proporción-relación entre representante y representado; 2.- la representación responsable que deviene de la delegación de poder, no necesariamente refleja los intereses de los representados específicos si se toma en cuenta la voluntad de la nación como única posible.

Sobre la primera hipótesis hay que señalar los sistemas representativos que esquematiza Sartori. Él los divide en 2: mayoritarios y proporcionales. Estas dos clases de sistemas representativos derivan a su vez de un estudio realizado por Maurice Duverger (v. Duverger, en: Almond, 2001) en el cual explica más ampliamente que Sartori las cualidades de ambos sistemas bajo los esquemas de

sistema mayoritario a una vuelta y a dos vueltas y de representación proporcional a una y dos vueltas. En los mayoritarios se da prioridad a la capacidad de gobernar, esto es que “(...) la imperfección en la responsabilidad está compensada por todo lo que se gana en inmediatez de responsabilidad: durante toda la legislatura la responsabilidad es del partido de gobierno” (Sartori, 1992:236). Es por lo tanto una responsabilidad funcional pero es disfuncional en tanto representativa, ya que no consigue alcanzar a “representar” a los representados más que en una manera muy amplia. En el sistema proporcional sucede lo contrario: “(...) a tantos votos le corresponden, <<grosso modo>>, otros tantos escaños en el parlamento, pero la división de la asamblea acaba por atenuar, si no por hacer totalmente anónima, la responsabilidad de gobierno, o mejor dicho, de los gobiernos.”. Siendo así, un sistema proporcional mantiene una representación más acentuada, “reflejante” ad hoc de los representados, funcional en tanto representativa, pero disfuncional para gobernar.

Tanto uno como otro sistema no pueden albergar en sí las cualidades del otro, o sea que son contrarios (opuestos) y es posible hallar un punto medio entre ellos. Para ello se nos permite desviarnos un poco del tema para encontrar la solución. Si un sistema es representativo personal pero carece de capacidad para gobernar y un representativo funcional posee capacidad de gobernar pero no es representativo para con los representados, en la manera en que no refleja lo que piensa o quiere (el electorado) más que a manera muy amplia, pierde por lo tanto la identidad del electorado. El punto medio sería encontrar la identidad del electorado pero que le permitiese al gobernante tener capacidad de actuar.

Ahora bien, dado que la política actual como mencionábamos anteriormente funciona a través de una representación geográfica la cual está severamente dañada debido a la masiva densificación urbana que nos presentan las actuales metrópolis, la identidad del electorado consistirá ya no en una relación directa de representación. Esta afirmación no es en tanto opinión, sino en tanto hecho histórico; la formación “formal” de los partidos con el surgimiento de las clases burguesas como nuevas clases sociales y ambientadas en las ciudades, aglomeradas unas y otras en gremios y partidos con ideologías diferentes. De aquí

la idea de la formación de asociaciones para condensar en ellas los deseos y necesidades de los individuos. Serían entonces estas nuevas asociaciones las que serían representadas en el gobierno a través de un sistema proporcional. Los partidos son un ejemplo parcial de esta idea en tanto son asociaciones de individuos que esperan ser representados a través del mismo partido una vez dentro del gobierno o manteniendo una presión constante como oposición.

La segunda hipótesis planteada se cumple dado que bajo cualquier sistema representativo el representante debe cubrir la voluntad de los representados a <<grosso modo>>; no puede detenerse a escuchar la voluntad de cada uno y después realizarla, es prácticamente imposible debido a la proporción que hay entre aquello y este (más de decenas de miles por uno).

Como las dos hipótesis están relacionadas mediante la variable de la proporción de representatividad, la solución de las asociaciones nos permitiría resolver el problema siempre y cuando existiesen algunas observaciones:

- 1.- Los representantes funcionan como delegados de un número delimitado de individuos aglomerados dentro de una asociación.
- 2.- Los representantes al asumir el primer punto, una vez que ellos estén en el gobierno, entendido como una asociación que se encarga de dirigir, conforman lo que Burke denomina “una asamblea deliberante de una nación”. Esto no es contrario al concepto de la voluntad general rousseauiana, ya que en la medida en que se delibere en las políticas específicas que conciernan a un determinado número de asociaciones se dará por hecho que se está tratando la voluntad general.
- 3.- Los representantes son electos pero su función no es permanente; sólo ejercen su mandato cuando sea requerido.

Las instancias que existen para la participación ciudadana dentro de la GIRH, como el Consejo Consultivo del Agua, los Consejos de Cuenca (y sus órganos auxiliares a nivel de subcuenca y microcuenca), los Consejos Consultivos de cada una de las cuencas y los talleres participativos que coordinan las direcciones locales, tienen un carácter estrictamente consultivo. Por ejemplo, los Consejos de Cuenca, de integración mixta, son las instancias de participación que concibe el

Estado para dar una apertura democrática en la toma de decisiones en cada cuenca. De acuerdo con el artículo 13 bis de la Ley de Aguas Nacionales, en ellos están representados tanto los usuarios, como el gobierno federal, estatal y municipal. A través de uno de sus órganos internos, la Asamblea de Usuarios, cada Consejo de Cuenca discute en su seno las acciones, estrategias y prioridades para la cuenca en cuestión y define las políticas a seguir para resolver una situación determinada. Aún cuando parezcan estas funciones propias de una instancia democrática a nivel regional y local, requieren de acreditación y aprobación por parte del órgano central, en éste caso la Comisión Nacional del Agua. La toma de decisiones, al parecer democráticas, no implica una profunda discusión de acciones y estrategias a tomar en una cuenca, sino el darle seguimiento a los lineamientos que establece como política hídrica nacional la Comisión Nacional del Agua a través del Programa Hídrico Nacional. Luego entonces, aquellas acciones y estrategias a las cuales se les dan importancia y prioridad son aquellas que legitiman las decisiones que hace el Estado-sujeto y no las que las comunidades locales y la sociedad en general definen, por sí mismas y para su beneficio.

Las instancias de toma de decisiones se vuelven consultivas dado que realmente no debaten o contradicen aquellos lineamientos que emite la CNA como órgano rector, sólo fungen como órganos de legitimación en donde se le da el visto bueno a ciertas estrategias a través del apoyo de opiniones a favor. Con ello se pierde la posibilidad de generar acuerdos y el resolver realmente situaciones de conflicto entre los diferentes usos. Por lo tanto, a quién se le da la palabra son a aquellos actores que se inclinan por las acciones y estrategias que legitiman el funcionamiento del Estado-estructura y, de manera recíproca, a ellos mismos. Este mecanismo de legitimación y toma de decisiones produce desigualdad en las instancias “democráticas” y beneficia sólo a aquellos a favor. “La forma de tomar decisiones en la gestión hídrica representa indudablemente un mecanismo poco democrático, que no incentiva la participación y tiende más bien al ocultamiento de información (sobre las aguas, sus cuentas y estados) y a la corrupción” [Gentes en Vargas et. al., 2009:61, tomo II]



Tomando como marco de referencia a las instituciones del Estado mexicano para la gestión del agua, se puede constatar que las decisiones siguen estrictamente centralizadas. Sin embargo, es preciso recalcar que la descentralización a la que se ha aludido en el sector hídrico se presenta de manera geográfica más no social ni política. Esto quiere decir que la “autoridad del agua”, la Comisión Nacional del Agua, se ha fraccionado en diversas células regionales (Organismos de Cuenca, que a nivel nacional suman 13) y locales (Direcciones Locales, sumando 20 para el 2010) pero la responsabilidad de las decisiones sigue concentrándose en las instituciones del Estado, como máximo tutor de la política hídrica.

En el proyecto del Banco Mundial antes mencionado, elaborado para México, se constataba que:

“Las funciones de las Oficinas Centrales incluirían la supervisión de las actividades de gestión del agua y el establecimiento de la política nacional, las normas y procedimientos; las oficinas regionales tendrían la responsabilidad de la gestión del agua, incluyendo: la elaboración de los planes regionales hidrológicos; la promoción y fortalecimiento de los Consejos de Cuenca; y la coordinación de la planeación de los recursos hídricos a través de actividades de gestión tanto del sector público como del privado; monitoreo de la calidad y cantidad de agua; el registro de los usuarios del agua en el Registro Público de Derechos del Agua (REPDA); y la seguridad de las presas.” (World Bank, 1996:10)

En síntesis, la descentralización correría a cargo de autoridades regionales (y locales) más no habría una descentralización que incluyera la coparticipación de la sociedad. Siendo así, la experiencia de descentralización que precedió a la GIRH en México tiene una fuerte carga de centralización en la toma de decisiones. La forma como el Estado se haría cargo de la toma de decisiones sería a través del control de la información. A través del REPDA, se podría contar con información para el monitoreo y planeación a través de los técnicos expertos, tomando como consejos y recomendaciones (pero sin ninguna fuerza real para incidir) las reflexiones que emanasen de la sociedad.

En el mismo documento se hace énfasis en la promoción de la descentralización en actividades de gestión del agua y promoción de la participación de los usuarios.

No obstante, la ejecución de las actividades se basa en el mismo principio centralizador: la creación de sistemas de información geográfica de calidad y cantidad de tipos de agua a cargo de la autoridad del agua. Es preciso dejar bien en claro que con esta medida y gracias al carácter de la autoridad del agua de ser juez y parte en la toma de decisiones, el uso de la información podría resultar ventajoso para sí misma. En el proyecto se mencionaba que “ se puede esperar la generación de grandes beneficios a través del aumento de la información meteorológica e hidrológica que es invertida en la planeación en el sector hídrico, y en la gestión operativa y de planeación tanto en los sistemas de aguas superficiales como subterráneas, “ (Sector Leadership Group, 1996:45), esto no significaba otra cosa que la autoridad del agua se haría cargo de la generación de información, a través de un cuerpo técnico y especializado que con el tiempo fortalecería su posición en franca ventaja.

Debido a los problemas de información y a la capacidad para distribuir correctamente ésta a todos los demás actores, quien la tuviera se podría hacer cargo de la gestión del agua a nivel nacional y a nivel local. Gracias a esta deficiencia en el sistema, la centralización de la generación de información sobre la gestión del agua impide una real descentralización, pues mientras los usuarios no conozcan y puedan corroborar los datos generados, el mal uso e información manipulada podría significar la generación de un proyecto aparentemente justificado, no obstante que su ejecución podría condicionar el desarrollo de una localidad o región o mermar las condiciones favorables del entorno. Esta situación puede ser reversible en los casos en los que los usuarios sepan la manera en cómo se extrae la información y participen activamente en procesos de contraloría social, monitoreando tanto la información que se genera como los proyectos que se justifican a través de ésta.

Empero, la generación de esta información es completamente necesaria. “La falta de información y de planes no permite tener una visión a futuro sobre la importancia de gestionar adecuadamente el agua y las cuencas. “ (Dourojeanni y Jouravlev, 2001:19 crisis de gobernabilidad) Se hace especial hincapié en este punto porque el proceso de generación de información es vital para todos los

demás procesos de gestión del agua. Es vital contar con la información para poder gestionar los proyectos más convenientes. El proceso debe de incluir “la identificación de los usuarios de dicha información, definir las necesidades de esos usuarios, seleccionar la tecnología adecuada para obtenerla y establecer bancos de información a nivel nacional.” (World Bank, 1996:23)

El modelo de la GIRH parte de ciertos supuestos que son inexistentes en México. Sin embargo, en los lugares de los cuales se extrajeron dichos supuestos no es igual. Un consultor del Banco Interamericano de Desarrollo, exfuncionario de la CONAGUA, menciona que “los países más avanzados cuentan con un sistema nacional de información para recopilar y organizar toda la información relevante para la gestión de los recursos hídricos, así como para facilitar los análisis y estudios requeridos, y difundir la información a todos los interesados.” (Aguilar, 2004: iii) Los procesos de decantación y depuración de la GIRH en otros países han permitido alcanzar dichos supuestos.

No se niega por lo tanto la importancia de la información, pero, si en un primer momento la información se genera sólo a través de uno de los actores (en este caso el gobierno) y los demás desconocen cómo es que se genera la información surgen varios problemas a la vista. Primero, es imposible tener un marco de referencia y un criterio para hacer una crítica al sistema, con lo cual es imposible verificar los datos y observar que estén correctos. Segundo, una vez que se pretende utilizar esta información para elaborar los proyectos, es posible que los usuarios no tengan el mismo criterio con el cuál discernir qué es conveniente y qué no. A raíz de esto, los usuarios pueden ir en contra de un proyecto que a largo plazo los beneficia o, en su defecto, no tienen las bases para poder refutarlo si es necesario.

No es posible intentar aplicar los frutos y éxitos de otros países en México cuando aquí no se han dado estos procesos de decantación y depuración. Caso concreto: los sistemas de información. Sin una contraloría social, sin rendición de cuentas, transparencia y formación de la ciudadanía para formar parte en los procesos de toma de decisiones, aún cuando los sistemas de información cuenten con tecnología de punta, sus aplicaciones quedan superfluas y subexplotadas.

La democratización de la toma de decisiones y la descentralización que con ello resulta, es posible sólo en la manera en que se democratiza la información y sus procesos para obtenerla, de lo contrario se puede ejercer una participación de los actores no integrada y mucho menos coordinada. De acuerdo a Dourojeanni y Jouravlev “en parte como resultado de ésta falta de sistematización y difusión de información, en un mismo país se encuentran zonas con un destacado adelanto en varias materias de uso y gestión del agua, mientras en otras partes del mismo país estos no se conocen.” (Dourojeanni y Jouravlev, 2001:43) Por lo tanto, el proceso de generación de información implica una condición de igualdad y la falta de ésta es motivo para generar un foco de desigualdad.”El desconocimiento de algunos es ciertamente aprovechado por el conocimiento de otros para su provecho así que tiene una doble negatividad. “(Dourojeanni y Jouravlev, 2001:33) Consecuentemente a los problemas relacionados a la información, sigue un problema mayor: la planeación. Si la información se encuentra distribuida de manera desigual y quién accede a ella tiene capacidad de decisión, luego entonces, la planeación está determinada por quién tiene la información. Por lo tanto, una vez expuesto que la información la produce, distribuye y utilizan solamente un cuerpo técnico de expertos, la planeación sigue el mismo patrón. Definida como “actividad social u organizacional deliberada para desarrollar una estrategia óptima que conduzca a la solución de problemas para el logro de un conjunto deseable de objetivos” (Tortajada, 2004:57), existen dos tipos de planeación: la centralista y la transactiva.

La centralista queda definida cuando “un conjunto de especialistas obtiene, manipula y organiza los elementos de la planificación (incluso aquéllos surgidos de ejercicios “participativos”) para integrar, sobre la base de valores predeterminados, el curso de acción a seguir respecto al objeto de planeación.”(Tortajada, 2004:58) Bajo este contexto, la planeación centralizada es precisamente producto del intercambio desigual de información que permite que aún en procesos que se llamen participativos, quién determine las acciones a seguir sea un actor central –

en este caso el Estado-sujeto - y los demás actores –sociedad organizada, ONG's, etc.- sólo estén activos en el proceso de manera consultiva.

Es decir, a la sociedad, bajo este modelo, no se le está abriendo la posibilidad de proyectar las acciones a tomar en un futuro, sino que se les exponen los rumbos a seguir por el gobierno y sólo expone su punto de vista, sin importar si serán tomados en cuenta o no. Esto forma parte de un proceso de legitimación de las acciones del Estado-estructura. Pero más importante aún es el hecho de que, con poca información disponible para que la sociedad tome una decisión, es más fácil de manipular su decisión y que dicha acción decidida no vaya a encaminada al beneficio neto de la sociedad.

Por ejemplo, si el Estado decide ya no proveer de servicios de agua potable a una localidad, debido a que hay baja eficiencia comercial (la cantidad de agua facturada es baja en relación al agua facturada-cobrada) o si decide conceder una licencia para descargar agua residual a un cuerpo de agua a una empresa, las decisiones que se le exponen a la sociedad ya no contemplan toda la gama de posibles acciones a realizar, sino que ya su decisión estará sesgada hacia un determinado fin. En el caso de las descargas de aguas residuales no se considera la posibilidad de reubicar a la empresa o el obligarle a transformar sus procesos contaminantes en amigables con el medio ambiente, y para el agua potable ya no se considera el mejorar la eficiencia comercial a través de campañas vecinales. En este sentido, las decisiones que tome la sociedad ya fueron previamente estudiadas por el Estado-sujeto y ya fueron contempladas para realizarse, por lo que no hay una verdadera toma de decisiones en el seno de la sociedad, sino que es un mero hecho legitimador de las acciones ya previamente planeadas por el régimen del Estado-estructura.

En la planeación transactiva ocurre un proceso contrario pues está “centrada en el diálogo en un mismo nivel entre los planificadores y los sujetos que serán afectados por las decisiones en el que las partes aportan elementos complementarios para resolver los problemas. Enfatiza en el proceso para promover el desarrollo personal y organizativo, introduciendo en la evaluación los valores de los participantes a fin de inducir su comportamiento.” (Tortajada,

2004:58) Bajo este modelo se le confiere a la sociedad la capacidad de plantear nuevas soluciones a los problemas, permitiendo que el proceso se nutra con los enfoques de cada uno de los actores y así poder establecer acuerdos.

Pese a que en este modelo sigue prevaleciendo el uso de la información que emana de las fuentes del Estado para poder trabajar, el trayecto que recorre siendo acaparada exclusivamente por el Estado es más corto que en la planeación centralista. En la planeación transactiva, la información se usa para establecer un problema en común que funciona como margen de referencia. Las soluciones y acciones a tomar no se encuentran preestablecidas, sino que se construyen durante el proceso y la realimentación y aportaciones de cada uno de los actores. Puede que sea más tardado este proceso pero, en un mediano y largo plazo, las soluciones son más fructíferas pues permiten que cada actor involucrado tenga una responsabilidad para conseguir la solución.

### **3.3 El discurso de la mercantilización.**

La participación ciudadana dentro de la GIRH, una vez que la información y los alcances de la misma dentro de todos los esquemas de gestión se limitan por el acceso desigual a la toma de decisiones y la sobrevaloración del peso político y económico de algunos actores, se reduce a un valor casi inexistente. Esto da cabida a que surja un discurso mercantilizante y privatizador del recurso, argumentando la ineficacia del sistema de gestión y las posibles mejores ante la introducción de agentes de gestión capaces de controlar el sistema unilateralmente. Dicho en otras palabras, cuando la participación ciudadana presenta limitaciones por la toma antidemocrática de decisiones, surge como opción favorecida la privatización del recurso.

Existen dos modelos de privatización de agua que, lejos de permitir la rendición de cuentas y el balance entre todos los usos, incrementa la brecha de desigualdad política a través del poder adquisitivo de algunos grupos. Aquellos grupos y sectores capaces de pagar por el recurso son los que tienen voz y voto en las decisiones sobre cómo gestionar el recurso, privado en cuanto a quienes deciden, común en cuanto a que todos resultan afectados por las decisiones.

El modelo francés, o *modelo de manejo privado delegado* consiste en subcontratar las actividades de construcción, operación y mantenimiento con firmas privadas. Salvo el ambiental, no importa de qué uso se esté hablando, ya que la subcontratación puede suponer la operación de infraestructura, como la operación de un sistema de cobro como el mantenimiento de un sistema de alcantarillado o drenaje. En sí, toda actividad de gestión puede ser privatizada, amedrentando con ello el acceso a la toma de decisiones con respecto a las acciones que en un futuro se consideren necesarias. La empresa decide en su seno las futuras acciones a tomar y la sociedad se ve imposibilitada de proponer y negociar acuerdos para conciliar distintas acciones entre los distintos usos. Por otro lado, el sistema británico o *modelo privado directo*, implica que las empresas de servicio de agua son de propiedad privada, las acciones se comercian en la bolsa de valores, lo mismo que su manejo. (Van Hofwegen, 2000:18)

Pese a que se plantea como una situación socialmente viable, por considerar que existen “mecanismos de rendición de cuentas y posibilidad de expresar quejas por fallos y errores regulados por el contrato o acuerdo preestablecido”, (Van Hofwegen,2000:28) los sistemas de participación privada limitan enormemente la participación ciudadana en la toma de decisiones, velan por el lucro y mercantilización del agua y en ningún momento significan un incremento en la valorización ambiental del agua como uso ecológico.

A raíz de la falta de información, se ha propuesto en la GIRH el uso de instrumentos económicos como manera de comunicarse dentro del sistema. Hablando acerca del agua subterránea específicamente “los instrumentos económicos pueden proveer de incentivos para el uso más eficiente del agua subterránea, ayudando a regular la sobreexplotación, reduciendo el riesgo de los impactos negativos y los conflictos sociales y reduciendo la necesidad de invertir en recursos hídricos alternativos”. (Van Hofwegen, 2000:29)

Los modelos de participación que se plantean dentro de la GIRH, están moldeados a partir de la relación existente entre la regularización económica y el acceso desigual al recurso. Siendo así, los campos políticos en donde se discuten las decisiones y se resuelven los conflictos entre los diferentes usos tienen como

principal motor el crecimiento económico, dejando atrás el valor del medio ambiente. Pero lo más importante es que el peso político específico de cada uso está valorado proporcionalmente con el peso económico de los usuarios de dicho uso. Es decir, las decisiones políticas que se toman en un grupo desigual funcionan para solventar y legitimar las decisiones que benefician a aquellos que tienen mayor poder económico en una región, por lo que mientras mayor sea la diferencia económica que haya en una zona para deliberar y resolver los conflictos entre los usos del agua, los que se encuentren actualmente más beneficiados tenderán a incrementar la diferencia de desigualdad entre ellos y los menos favorecidos.

La GIRH, como anteriormente hemos mencionado, toma como premisa fundamental el hecho de que se debe de incluir la participación dentro de la toma de decisiones sobre el agua. A raíz de esto, se establece en la Ley de Aguas Nacionales la descentralización de la toma de decisiones desde una autoridad central (la Comisión Nacional del Agua) hacia espacios regionales de toma de decisiones tecnopolíticas. Este tipo de decisiones quedan divididas en dos tipos de instituciones. Por el lado técnico, se generan los Organismos de Cuenca. Por el lado político, se generan los Consejos de Cuenca. Estos a su vez se van dividiendo dependiendo de la geometría variable en cuestión, por lo que a menor espacio de toma de decisiones se van minimizando y sintetizando.

Los procedimientos participativos se dan dentro de los Consejos de Cuenca o a través de talleres de planeación que organizan las direcciones locales de la CNA. Esto significa que el Estado funciona para crear los espacios políticos y reunir a los distintos actores políticos para resolver una problemática. No obstante, las opciones y los temas a discutir quedan establecidos de antemano por los técnicos especializados de la CNA. Por lo tanto, la información generada dentro de los órganos técnicos sirve para desplegar una lista de opciones a resolver y legitimar dentro del órgano político, aunque sólo es el gobierno quien tiene esta información disponible para emitir una solución viable y posible.

Como se ha visto, desde los orígenes de la GIRH se han entrelazado la participación ciudadana y la regulación del aprovechamiento del agua a través de



su valorización económica. Vista como una mercancía, la participación ciudadana en torno al agua ha cobrado un nuevo sentido dentro de la GIRH y, lejos de haberse convertido en un contrapeso necesario para la centralización de la toma de decisiones en manos del Estado-sujeto, ha cobrado un valor excluyente para tomar decisiones. El valor democrático que pudiera tener la participación ciudadana se ha decantado en un hecho legitimador de las decisiones que se hacen con un enfoque económico y político sobre los usos y aprovechamiento del recurso.

Dentro de la toma de decisiones de manera desigual, sesgada hacia los actores con mayor peso económico de una cuenca o región, hoy en día se está empleando un concepto de *Bancos de Agua* para poder darle un incentivo económico a este mecanismo de toma de decisiones. El banco de agua funciona como un mecanismo para lograr atender los problemas de sequía o falta de agua dentro de una región. Un estudio sobre este mecanismo utilizado en el estado de California en los EEUU apuntaba que “el propósito principal del banco era ayudar a los sectores urbanos, agrícolas y ambientales con la finalidad de que pudieran atender sus necesidades críticas/básicas en términos de usos del agua y evitar daños económicos y ambientales severos durante periodos donde el agua no es suficiente para satisfacer las demandas de abasto” (Ortiz, 2004:15)

La dinámica de un banco de agua funciona a través de la oferta y demanda, comprando agua a vendedores voluntarios y por el otro lado teniendo usuarios con necesidades críticas.”Los compradores mandan al banco sus pedidos de agua para abastecer sus necesidades críticas y su pago por el costo del agua, además de los costos administrativos, el banco de agua compra el agua a vendedores utilizando el dinero de los compradores, quedándose con una comisión por la venta, y el banco de agua distribuye el agua al comprador, usando redes de distribución del estado.” (Ortiz, 2004:16)

La confianza en este mecanismo de mercado para el intercambio de información y para la toma de decisiones dentro de la gestión del agua, elimina por completo la opción de una gestión del agua participativa y de cumplimiento de los derechos activos del ciudadano, ya que ahora los tenedores de derechos de agua

solventados económicamente son los legítimos dueños del agua que están comprando, en detrimento de todos los demás “usuarios” con menor capacidad de compra. Lo que es más alarmante es la capacidad que se le confiere a estos tenedores para poder modificar el precio a futuro del agua y, con ello, lucrar con la escasez del agua a futuro.

A partir de la implementación de bancos de agua, se espera que se pueda modificar las decisiones de los usuarios como lógica racional dentro del mercado. Aún cuando se menciona que “al consolidarse el mercado del agua (...) los usuarios del agua comenzarán a tomar decisiones guiadas por dichos precios” (Ortiz, 2004: 38), los alcances de la mercantilización del agua no quedan definidos dentro del contexto nacional. Es muy probable que la regulación inclinada hacia la adopción de nuevas tecnologías, reconversión de cultivos de riego y reutilización del agua no sean los únicos efectos probables de dichas medidas. Existe también el riesgo de que los grandes usuarios de agua, con mayor poder adquisitivo de los derechos de agua, reciban mayores beneficios de este mecanismo en México y, por el contrario, aquellos pequeños usuarios con menor capacidad adquisitiva vean disminuidas sus posibilidades de crecimiento y obstaculizado su desarrollo.

El banco de agua tiene su origen en que la propiedad de las aguas, en el caso americano, es privada, con lo cual se pueden manejar estos mecanismos financieros para la compra y venta de la misma. En México, el primer paso hacia la mercantilización del agua es la estatalización de la gestión del agua a cargo de las dependencias federales (descentralizadas geográficamente) sin la corresponsabilidad con la sociedad, lo que permite que el agua pueda regularse sólo a través de las decisiones gubernamentales.

Una vez que se transfiere la capacidad de decisión a las dependencias gubernamentales y a sus instancias de participación, la legitimación de dichos mecanismos tiene el respaldo virtual tanto de la administración, con todos los niveles de gobierno, así como de los propios usuarios y los distintos grupos sociales organizados de una cuenca y a nivel regional y local. No obstante, los agentes económicos más fuertes en determinada zona de escasez de agua determinarían las decisiones a tomar y serían respaldados por la administración

en la toma de decisiones. Los demás usuarios tendrían escasa capacidad de trabajar en acuerdos y arreglos institucionales que beneficiarían a todos pues la lógica racional estaría determinada por las leyes de demanda y oferta del mercado sin la capacidad de existir cohesión, solidaridad y unión entre los distintos usuarios. Siendo así, la situación de conflicto entre los distintos usos del agua, como fundamento teórico de la GIRH adquiriría pleno valor, pero sería a través de una realidad inducida más que responder a una situación actual.

## **Conclusiones.**

En este último apartado se harán las conclusiones finales del trabajo y se elaborará una propuesta que busque mediar entre los dos modelos analizados. El análisis crítico de los modelos de gestión del agua tiene como origen la dicotomía entre lo público y lo privado a raíz de la crisis del Estado de Bienestar. La dicotomía entre las dos esferas de acción marca nuevos esquemas de acción entre el Estado y la Sociedad Civil en donde se busca nuevas formas de interacción. Sin embargo, como lo hemos visto en el capítulo 1, los distintos modelos explicativos sobre dicha dicotomía no terminan por establecer un acuerdo entre las esferas de acción entre lo público y lo privado, entre el Estado y la Sociedad Civil.

Podemos suponer que el proceso de configuración de los nuevos esquemas de acción tiene una tendencia a seguirse configurando y cambiando y, lejos de estancarse, el proceso aporta nuevos elementos hacia la discusión de qué es lo que se debe de hacer para llegar a un punto de equilibrio. Dicho punto tendría como principal finalidad establecer un puente de comunicación entre las teorías y modelos que buscan una reconfiguración del Estado-estructura y aquellas que fomentan una descentralización hacia una participación ciudadana mucho más enérgica y activa. En síntesis, se busca responder a la pregunta de hasta dónde es capaz de retraerse las funciones del Estado-sujeto para que sean realizadas por la sociedad y hasta qué punto es necesaria la participación de aquél en la gestión del agua.

Como parte de esta reconfiguración, el concepto de participación ciudadana se ha vuelto la principal herramienta de construcción de dicho punto de equilibrio. Se le ha intentado dotar de un mayor espacio de cobertura que busque obtener logros en el campo de la dicotomía público-privado buscando solucionar los conflictos generados a partir de la adquisición o reforzamiento de los derechos activos de la ciudadanía en la gestión del agua. Los principales méritos de la participación ciudadana como herramienta de construcción son dos básicamente:

1. Ha permitido generar nuevos espacios de discusión para la ciudadanía en cuanto a la toma de decisiones.

2. Ha edificado estructuras sólidas de argumentación para legitimar el uso de la participación ciudadana en cuanto a la gestión del agua, con lo cual ha fincado un parteaguas histórico desde la crisis del Estado benefactor, que ha permitido evitar algunos de los vicios históricos de nuestro país, como lo son el corporativismo y el clientelismo político.

Cabe aclarar que, aún cuando se han fortalecido las bases teóricas de la participación ciudadana en la gestión del agua, y en general en toda la gestión pública en México, los vicios antes mencionados todavía persisten. Aunado a esto, el concepto en sí se ha visto entorpecido por su uso desmedido y como fórmula para solucionar una amplia variedad de problemas, e incluso se ha vuelto elemento fundamental en los discursos revitalizadores de viejos modelos de gestión del agua. Esto ha ocasionado que el futuro de la participación ciudadana sea difuso, y que incluso permita fortalecer aquello que estaba obligada a vencer en un principio, como lo es la centralización en la toma de decisiones.

Por ello, se buscó disipar y precisar las diferencias entre la participación ciudadana y los demás tipos de participación, como pueden ser la participación social, la participación comunitaria y las experiencias autónomas, para así poder saber cuáles eran los logros precisos de aquella y cuáles eran resultados de otros elementos dentro de la reconfiguración de lo público y lo privado. Se vio que una de las características fundamentales de diferenciación de la participación ciudadana era su relación con el Estado y la manera en que fortalecía el capital social de las comunidades para gestionar la toma de decisiones de la agenda pública.

Como requisito fundamental, la participación ciudadana necesita de instituciones que permitan su ejercicio. El principal problema con el que nos topamos en este trabajo fue el de lograr separar el origen de dichas instituciones y las principales causas u objetivos de estas para así poder lograr diferenciar los móviles principales en cuanto al discurso de participación expuestos por los dos modelos, logrando así establecer los escenarios prospectivos de acción y reproducción de prácticas por parte de cada uno.

Al final de primer capítulo, expusimos brevemente la larga trayectoria histórica de nuestro país en cuanto a la descentralización, en particular en lo referente a la gestión del agua, y la manera como se vuelto un vaivén entre la descentralización y la centralización de la toma de decisiones, ambas con principios teóricos de argumentación que legitimaban o el papel preponderante del Estado o aquél de las comunidades y la Sociedad Civil. Terminamos esta primera parte haciendo hincapié en que existen procesos contrastantes en cuanto a la configuración de la gestión del agua en nuestro país. Por un lado, hay evidencia de que hay elementos que se han ido gradualmente descentralizando, tal como lo demuestran las reformas constitucionales al artículo 115 referente a los servicios públicos municipales. Por otro lado, la Ley de Aguas Nacionales ha ido fortaleciendo el papel de la autoridad federal en materia de aguas, la Comisión Nacional del Agua, y ha permitido una injerencia de ésta en todo el país a través de la descentralización geográfica a través de los Organismos de Cuenca. Hay que recordar también que, la creación de entidades de carácter consultivo como lo son los Consejos de Cuenca, refuerza la idea de que existe un discurso de descentralización hacia la participación ciudadana por parte de las autoridades federales inconcluso y desfasado en lo referente al marco jurídico mexicano y en especial a la LAN, y que permite la permanencia de viejos vicios mexicanos como son el corporativismo y el clientelismo político.

En el capítulo 2 analizamos lo que es la Gestión Social del Agua. Expusimos que, aún cuando no es un modelo generalizado, los principios del mismo contienen factores esenciales para fortalecer y construir mecanismos e instituciones acordes a la participación ciudadana en la gestión del agua, ya que impulsa fuertemente la descentralización y la cohesión social como elementos para incitar a la participación. De igual forma, relacionamos la Gestión Social del Agua con el valor cultural de la preservación del medio ambiente a través del empoderamiento de los actores locales, estableciendo redes policéntricas alejadas de la centralización del Estado en la toma de decisiones, pero sin excluir el papel de éste en la gestión del agua.

Substituimos una estructura vertical de poder, para configurar redes horizontales con un énfasis en los roles de cada uno de los actores involucrados en la gestión del agua y la manera como estos generan arreglos institucionales por la importancia de considerar al agua como un recurso de uso común- Esta conceptualización conlleva diferencias respecto a las consideraciones de los recursos públicos y privados y evita la centralización del recurso por parte del Estado, en el caso de los recursos públicos, o la búsqueda del lucro y la mercantilización ,para el caso de un recurso privado.

La característica fundamental de analizar la Gestión Social del Agua a través de un enfoque de recurso de uso común significa que los arreglos institucionales que hagan los actores son generados a partir de necesidades reales de las comunidades y, en el caso de producirse exitosamente, los arreglos institucionales reflejan el fortalecimiento de las instituciones locales para la solución de conflictos. Dicho de otra forma, el ver al agua como un bien de uso común permite abrir espacios a la ciudadanía para que se organice y los soluciones, aceptando dichos arreglos como mecanismos exitosos que hay que llevar a la práctica. Esto permite que la ciudadanía adquiera un rol mucho más activo en cuanto al ejercicio de sus derechos para incidir en la toma de decisiones y saber qué es lo que ocurre en su entorno y cómo es posible llegar a la resolución de conflictos.

El valor cultural del agua, luego entonces, una vez que se integra a los arreglos generados en el ámbito local , permite valorar al agua no sólo como un bien al servicio de las actividades humanas, sino como un bien en sí mismo para el equilibrio del medio ambiente y la armonía en las relaciones entre el ser humano y su entorno. Por lo tanto, el valor cultural del agua en las comunidades en donde existan arreglos institucionales generados a través de la participación ciudadana, permite hacer tangible la valorización por el uso ambiental del agua, pues en la medida en que los actores locales son integrantes de numerosas instituciones de matriz compuesta, es imposible separar cada uno de los intereses de los actores en cuanto al uso del agua. La integración del agua como un todo que forma parte de las comunidades implica que los usos en las actividades económicas tengan forzosamente que empatarse con el uso ambiental del agua, pues los actores

están conscientes de que si llegaran a estar desfasados, irremediablemente todos los involucrados saldrían perjudicados. Lo expuesto sobre el caso Lerma-Chapala resulta esclarecedor en este punto, ya que la necesidad de arreglos institucionales surgidos en el seno del ámbito local, supo corresponder a la búsqueda de acuerdos que permitieran la subsistencia de las comunidades con su entorno o, de lo contrario, ambos, tanto el medio ambiente como las comunidades, perecerían.

La reconfiguración de la autoridad, bajo el enfoque de la Gestión Social del Agua, se basa en el principio de que a una ciudadanía mucho más informada y participativa, corresponden autoridades con mejores propuestas para brindar soluciones a las demandas planteadas. Aunado a la configuración de una red policéntrica alejada del Estado, la Gestión Social del Agua se vuelve un modelo bajo el cual la ciudadanía recupera espacios de participación en la toma de decisiones de manera efectiva e informada, logrando con ello restarle importancia a los conocimientos técnicos que posea el gobierno e impidiéndole centralizar la información.

Por último, retomamos el análisis histórico para resaltar las causas que dieron origen a la centralización de la gestión del agua por parte del Estado y para recobrar el patrimonio histórico que constituyó la configuración de la Gestión Social del Agua en las comunidades del México colonial, etapa histórica en donde hubo mayor influencia de un modelo descentralizado de gestión del agua. Es importante resaltar el antecedente histórico mexicano en la materia dado que las estructuras e instituciones locales para favorecer el fortalecimiento del desarrollo local y la participación ciudadana en este ámbito tienen sus raíces en el pasado mexicano. El estar conscientes de ello permite salvaguardar su legado y utilizarlo para generar rendimientos en el futuro.

El modelo de la GSA en cuanto a un análisis crítico de sus esquemas de participación ciudadana permite concluir que los arreglos institucionales y la manera en que generaban acuerdos los distintos actores en el plano local, con respecto a la gestión del agua, estaba basado en un entendimiento vital del agua como un recurso de uso común, en donde todos los actores involucrados estaban interconectados. Utilizaban esta condición a su favor para fortalecer los



mecanismos institucionales para resolver sus conflictos y basaban la toma de decisiones en una gestión descentralizada del recurso, manteniendo el papel de la autoridad de manera funcional como un “vaso comunicante” para canalizar la información. A partir de esto, la gestión del agua a nivel local basaba su grado de éxito en la medida en que podía resolver los conflictos de intereses entre los diversos actores y permitía explotar las posibilidades de desarrollo de la comunidad a través de la apreciación común del recurso.

No obstante, el vaivén entre la descentralización y la centralización de los modelos de gestión del agua, tiene sus orígenes (posiblemente, si se realizará una investigación histórica mucho más profunda, se revelaría el hecho de que este vaivén es un principio histórico mucho más antiguo) en el interés de la Corona Española de centralizar el poder a través de la pérdida del mismo en la toma de decisiones por las comunidades locales. Este rasgo característico del proceso de centralización de la gestión del agua en México se reproduce como un patrón histórico que caracterizará el fortalecimiento gradual de las instancias federales en los procesos de toma de decisiones. La centralización de la toma de decisiones y el debilitamiento sistemático de los modelos descentralizados de toma de decisiones no son un síntoma peculiar y único de la gestión del agua en México, mas bien, la gestión del agua es víctima de un proceso de centralización del poder que se presenta en la mayoría de los ámbitos de la vida sociopolítica del país.

Podemos concluir que el debilitamiento de las comunidades locales en cuanto a su capacidad de toma de decisiones y, con ello, el desarme sistémico de las estructuras sociales que permitían la construcción de acuerdos y arreglos microinstitucionales en el ámbito local, favorecía el fortalecimiento del Estado nación y de sus esquemas institucionales para la toma de decisiones, caracterizándose principalmente por un distanciamiento entre los centros de toma de decisiones y los lugares en donde se implementaban dichas medidas.

El fortalecimiento de la gestión centralizada del agua permitió absorber los derechos activos de la ciudadanía y volver a las comunidades en agentes pasivos de sus derechos políticos en cuanto a la toma de decisiones, debilitando con ello la capacidad de respuesta de las mismas para resolver sus problemas, justificando

así la presencia de autoridades federales para la toma de decisiones. Es decir, las comunidades, al perder contacto con los procesos de toma de decisiones, perdieron la capacidad de generar información y poder ejercer una participación ciudadana efectiva, por lo cual, el Estado asume un rol preponderante en cuanto al análisis de información y toma de decisiones, sin necesidad de escuchar y generar acuerdos con los actores locales. A partir de esto, el Estado comienza a justificar la centralización de la toma de decisiones y a legitimar sus procesos dada la inexistencia virtual de una respuesta por parte de la sociedad, ensanchando aún más la brecha entre las instituciones generadas en el plano local y aquellas emanadas desde el plano federal para la toma de decisiones.

En el capítulo 3 se expuso lo que es la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos y su manera en que describe el proceso de gestión del agua. El principio fundamental sobre el cual se basa la GIRH es la presencia en la actualidad de una crisis del agua. Dado que la oferta hídrica permanece constante, una vez alcanzado un límite en cuanto a su ampliación, se vuelve necesario controlar su demanda, es decir, regular los conflictos que existen entre los diversos usos para poder garantizar que exista un balance positivo entre todos. La forma que adopta la GIRH para la solución de los conflictos ,derivados de la crisis ,es a través de la reconfiguración de los esquemas de desarrollo institucional planteados para gestionar el recurso.

Derivada de presiones internacionales para resolver el problema, la GIRH surge como respuesta dentro del paradigma del desarrollo sustentable para dar alternativas novedosas a los problemas del agua. Entre sus principales elementos se encuentra la necesidad de incluir a la ciudadanía en la toma de decisiones a través del fortalecimiento de los esquemas de participación, para de esta forma, volverla agente activo en los cambios en el desarrollo institucional de la toma de decisiones. Organismos internacionales, a través de los resultados satisfactorios de otros países, recomendaron en un primer momento a países en un aparente nivel inferior en cuanto al manejo de los recursos hídricos, transformar sus instituciones hacia modelos exitosos.

No obstante, la falta de cuestionamiento histórico y de los antecedentes en países como México, resultaron un vacío muy importante a la hora de transformar las instituciones, dejando las transiciones institucionales incompletas o permitiendo la continuidad de vicios en las estructuras del Estado en cuanto a la gestión del agua. Partiendo de la conclusión del segundo capítulo en cuanto a la centralización de la toma de decisiones por parte del Estado y la manera de legitimación de sus procesos de toma de decisiones, la transición institucional desfasada e inconclusa que se pretendió desconocer a través de las recomendaciones de los organismos internacionales no revirtió la situación en la que la toma de decisiones se estaba realizando. Aún cuando el discurso por parte del Estado estuviera inclinado hacia la observación de una participación ciudadana efectiva, las instituciones encargadas de fortalecerla estaban construidas sobre otros principios, tales como la gestión corporativa de las demandas sociales y el clientelismo político.

A partir de esta observación, aún cuando el principio de participación ciudadana para la toma de decisiones en el marco de la gestión del agua obedecía a través del discurso los resultados obtenidos en otros países, en México sigue sin establecerse un medio por el cual la participación ciudadana retome el papel de una red policéntrica alejada del Estado. Hasta el momento, las instituciones que reconoce el Estado para la participación ciudadana no le confieren al ciudadano un rol activo en la toma de decisiones de los recursos hídricos de su comunidad, sino que estos se trasladan a organizaciones y grupos específicos de interés privado.

La reconfiguración de la dicotomía entre el espacio público y el espacio privado, a través de la cual se explica la gestión pública orientada hacia la participación ciudadana se desvirtúa. Lejos de acercar la toma de decisiones hacia la sociedad como individuos particulares con intereses comunes, permite la aproximación hacia un enfoque en donde la reconfiguración de los espacios (público-privado) es aprovechada por particulares con intereses privados. Luego entonces, el discurso de descentralización en la toma de decisiones que se observa en las instituciones mexicanas, al no fortalecer mecanismos institucionales que permiten la

participación ciudadana independiente del Estado, al hacerla, por consiguiente dependiente de la legitimidad que este le otorgue, imposibilita a los ciudadanos de ser agentes activos y promotores de alternativas a los problemas relacionados al agua. A partir de esta desvirtualización de la participación ciudadana se abre como una alternativa viable la inclusión de la iniciativa privada y la mercantilización del recurso, para solucionar los problemas en cuanto a la gestión del agua. Dicho en otras palabras, la GIRH, al no reconocer el pasado de las instituciones mexicanas para la gestión del agua y buscar ofrecer paliativos y correctivos a su funcionamiento basados en experiencias extranjeras, permite que la participación ciudadana se vuelve débil e incapaz de resolver los problemas y fortalece la opinión de que los esquemas de privatización del recurso sean opciones viables hacia el desarrollo.

A partir de esta conclusión, las propuestas que pueden ofrecer nuevas soluciones a los problemas se centran en la reconstrucción de las instituciones encargadas de la gestión del agua. Dicho proceso requiere, como característica fundamental, que esté sumamente involucrada la ciudadanía, no de manera consultiva, sino que existan espacios en donde su opinión forme parte crucial dentro de la toma de decisiones. Esto se puede conseguir recategorizando la participación ciudadana como proceso obligatorio para la elaboración de programas y proyectos de gestión de los recursos hídricos en el ámbito local, dentro de la legislación.

Para la consecución de estas microinstituciones, se puede utilizar el corporativismo existente, que en lugar de suprimirlo, promueva asociaciones y organizaciones de la Sociedad Civil, en donde el Estado establezca una serie de principios para su formación. Esto funcionaría como un primer filtro, para que una vez conformadas, tengan voz y voto en las decisiones de la gestión del agua. Para eliminar el principio de legitimidad otorgada exclusivamente por el Estado, es necesario que para la construcción de estos principios se incluyan las opiniones vertidas por las asociaciones y organizaciones ya existentes y que exista una etapa previa a la validación de estos principios en donde se busque la opinión inconforme a estos principios, para así realimentar la información que se necesite y se prevenga la exclusión.

No obstante, consideramos que la división a través de usos del agua omite la existencia de instituciones de matriz compuesta en el ámbito local, por lo que los órganos de deliberación y de participación ciudadana necesitan ser abiertos a más de una clasificación, y así permitir que la Sociedad Civil organizada tenga representación bajo cualquier característica y no solamente encuadrada a través de usos. De lo contrario, la clasificación de las organizaciones a través de los diversos usos permite que surjan los conflictos entre ellos y que exista nuevamente la búsqueda de la eficiencia a través del uso más lucrativo o con mayor poder social, político y económico. El permitir que exista una reclasificación mucho más vasta permitiría que se generaran apoyos entre ciudadanos con diferentes usos del agua, pero que tuvieran necesidades comunes. Aunado a esto, es necesario que por el momento, debido a su falta de representación a través de los ciudadanos, el uso ecológico o ambiental del agua este conformado por organizaciones ambientalistas junto con la representación del Estado, siendo así el único uso al cual se le permita su clasificación exclusiva como tal y que sea siempre el aspecto más importante después del uso para el consumo humano.

Otro de los aspectos básicos de nuestra propuesta es que existan mecanismos combinados de democracia participativa, como bien pueden ser los órganos deliberativos, y aquellos mecanismos propios de una democracia representativa, como lo pueden ser mecanismos de votaciones de las diferentes opiniones y resoluciones generadas en los órganos deliberativos. Cuando hablamos de estos órganos deliberativos, nos referimos a aquellas instituciones que puedan surgir de la reconfiguración de las instituciones actuales, como lo son los Consejos de Cuenca y los Organismos de Cuenca. La evolución de estas dos instituciones debe de evitar pasar por una etapa gradual de evolución, pues al principio, dicho proceso podría presentar desfases y vicios de su conformación actual que comprometerían su plena reconfiguración en un futuro, situación que, como expusimos en este trabajo, las afectan actualmente. El Estado debe de asumir un papel como facilitador en la gestión del agua en donde posibilite otorgar información a la ciudadanía para la toma de decisiones y evitar ante todo volverse el único posible actor capaz de determinar la viabilidad técnica de las decisiones.

La experiencia histórica del caso mexicano permite comprobar que la organización de la ciudadanía para la gestión del agua, en donde la participación ciudadana se asegure a través de una red policéntrica alejada del Estado, puede mejorar la valoración del agua y permite que sea vista como un recurso de uso común. Para ello es necesario que se reconfigure el papel del Estado, teniendo conciencia de que su conformación actual es consecuencia de una centralización que buscó aglomerar el poder que alguna vez tuvieron los ciudadanos. De no revertir esta situación, la privatización del recurso, es el futuro que nos espera.

## **Bibliografía**

- IV Foro Mundial del Agua, (2006), *Implementación de la Gestión Integrada de Recursos Hídricos. Acciones locales para un reto global*, México, United Nations Department of Economic and Social Affairs/ Global Water Partnership.
- Aboites Aguilar, L., (2000), *Demografía histórica y conflictos por el agua: dos estudios sobre 40 kilómetros de historia del río San Pedro Chihuahua*, México, CIESAS.
- Aguilar, E. et.al., (1999) *Apoyo para políticas y estrategias de manejo integrado de recursos hídricos en América Central*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo
- Aguilar, E., (2004), *Primera etapa del plan de manejo integral del recurso hídrico: una estrategia nacional para el MIRH*, San José de Costa Rica, Ministerio del Ambiente y Energía de Costa Rica.
- Aguilar, E., et.al. , (2004)*Política Hídrica Nacional*, Costa Rica, Ministerio del Medio Ambiente y Energía.
- Aguilar, E. et.al., (2005), *Estrategia para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de Costa Rica*, Costa Rica, Ministerio del Medio Ambiente y Energía.
- Aguilar, E., (2006), *Implementación de los planes de gestión integrada de los recursos hídricos y de eficiencia. Herramientas para el desarrollo de los Planes Nacionales en GIRH*, Honduras, Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- Aguilar Villanueva, L.F. (2000a)*El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa 3ª ed.
- Aguilar Villanueva, L.F. (2000b)*La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa 3ª ed.
- Aguilar Villanueva, L.F. (2000c)*La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa 3ª ed.
- Alcock, P., A. Erskine y M. May, (1998), *The student's companion to social policy*, Rein Undo, Blackwell.
- Allen, A. et.al., (2006) *Governance of Water and Sanitation Services for the peri-urban poor. A Framework for Understanding and Action in Metropolitan Regions*, Londres, UCL.

- Almond, G. et. al., ( 2001) *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Ariel, 2ª edición.
- Andrade Pérez, A. (2004), *Lineamientos para la aplicación del enfoque ecosistémico a la gestión integral del recurso hídrico*, México, PNUMA.
- Añorve Baños, M. (2010) *Servicios Públicos Municipales*, México, Porrúa.
- Arzaluz Solano, M.,(2002) *Participación ciudadana en la Gestión Urbana de Ecatepec, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl* , México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C
- Aspectos ambientales. Intervención Humana en ríos y lagos* (n.d.) Consultado el 27 de septiembre de 2011,Universidad Complutense de Madrid, pagina web de la Facultad de Educación, Departamento de Didáctica de las Ciencias Experimentales,<http://www.ucm.es/info/diciex/proyectos/agua/riosylagos.html>.
- Attali, J. (1999) *Diccionario del siglo XXI*, España, Paidós.
- Ávila García, P. (2002) *Agua, cultura y sociedad en México*, México, IMTA/ El Colegio de Michoacán.
- Ballesteros, M., (2006) *Implementación de los planes de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos. Objetivos y Metodología*, Nicaragua, DHI- Consulting/ PNUMA.
- Ballesteros, M. et. al., (2005) “Administración del agua en América-Latina: situación actual y perspectivas” en *Serie División de Recursos Naturales e Infraestructura, s/a*, número 90, marzo, 76 pp.
- Barkin, D.,(2006), *La gestión del agua urbana en México. Retos, debates y bienestar*, México, Universidad de Guadalajara.
- Bissix, G. y J. A. Rees,(2001), “Can Strategic Ecosystem Management Succeed in Multiagency Environments” ,en *Ecological Applications*, anon 11, numerous 2, aril, pp.570-583.
- Boehm Schoendube, Bragote (2002) *Los estudios del agua en la Cuenca Lerma-Chapala-Santiago*, México, El Colegio de Michoacán/Universidad de Guadalajara.
- Borja, Jordi,(1986) *Descentralización y participación ciudadana*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local



- Bozeman, B. (editor) (1998). *La gestión pública, su situación actual*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/ Universidad Autónoma de Tlaxcala/FCE.
- Burin, D. et. al.,(1998). *Hacia una gestión participativa. Manual para las organizaciones sociales*, Argentina, CICCUS 3era ed.
- Cabo de la Vega (1997), *Lo público como supuesto constitucional*, México. Universidad Nacional Autónoma de México:
- Cabrero Mendoza, E. (editor) (2003). *Políticas Públicas Municipales. Una agenda en construcción*. México, CIDE/ Miguel Ángel Porrúa.
- Calderón Melgara, C. (2008)*Necesidad de desalar el agua*, consultado el 28 de Agosto de 2011, Instituto Mexicano de Tecnologías del Agua, página web de la Gaceta del IMTA, <http://www.imta.gob.mx/gaceta/anteriores/g20-12-2008/desalacion.html>
- Canales Aliende, J.M. (2002). *Lecciones de administración pública y de gestión pública*, España, Universidad de Alicante.
- Choza, A., (2006)*Retos y oportunidades para la formulación e implementación de un plan nacional de gestión integrada de recursos hídricos. Taller sobre implementación de Planes Nacionales de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos*, Nicaragua, Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales.
- CEPAL, (1997) *Creación de entidades de cuenca en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL, (1996) *Progresos en América Latina y el Caribe en materia de implementación de las recomendaciones contenidas en el capítulo 18 del programa 21 sobre gestión integral de los recursos hídricos*, Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL, (1995) *Planes y marcos regulatorios para la gestión integrada de cuencas*, Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL, (1993) *Política de gestión integral del agua y políticas económicas*, Santiago de Chile, División de Recursos Naturales y Energía de la CEPAL.
- Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua, A.C., (2003), *El recurso hídrico en México. Análisis de la situación actual y perspectivas futuras*, México, Miguel Ángel Porrúa/ Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua, A.C./ The Nippon Foundation.

- CNA, (2010) *Estadísticas del agua en México*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- CNA, (2009) *Semblanza histórica del agua en México*, México, SEMARNAT.
- CNA, (2008), *Guía: métodos de planeación participativa*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- CNA, (2005), *Marco Conceptual de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos*, México, SEMARNAT/CNA/OMM.
- Colomer Viadel, A.(coord.)(2006) *La participación en las Administraciones Públicas ¿Cooperación o enfrentamiento?*, Valencia , Universidad Politécnica de Valencia.
- Cosío Villegas, D. (Coord.) (2002) *Historia General de México. Versión 2000*. México, El Colegio de México.
- Cunill Grau, N., (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social* , Venezuela , Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD/Nueva Sociedad .
- Dávila Poblete, Sonia, (2006), *El poder del agua. ¿Participación social o empresarial? México, experiencia piloto del neoliberalismo para América Latina*, México, Ítaca.
- Dávila Poblete, S. (2003) “El manejo integral del recurso hídrico en el caso de las unidades de riego en la cuenca Lerma-Chapala” en *Regiones*, s/a, número 12, primavera, pp. 14-25.
- De la Luz Juárez, G. y A. Sánchez Daza (2003),” Transformaciones en el Estado de Bienestar:” en *Análisis Económico*, segundo cuatrimestre, año 13, número 38, pp.277-295.
- Del Castillo, L. (2009) *Los foros del agua: de Mar del Plata a Estambul 1977-2009*,Buenos Aires, CARI.
- Denton Navarrete, Thalía,(2006),*El agua en México. Análisis de su régimen jurídico*, México, UNAM.
- De Marsily, G. (2003) *El agua. Una explicación para comprender. Un ensayo para reflexionar*, México,Siglo XXI, 3era edición.
- Dourojeanni, A. y A. Jouravlev, (2002) “Evolución de políticas hídricas en América Latina y el Caribe” en *Serie División de Recursos Naturales e Infraestructura*, s/a, número 51, 74 pp.

- Dourojeanni, A. y A. Jouravlev, (2001) "Crisis de gobernabilidad en la gestión del agua (Desafíos que enfrenta la implementación de las recomendaciones contenidas en el capítulo 18 del programa 21)" en *Serie División de Recursos Naturales e Infraestructura s/a*, número 35, diciembre, 85 pp.
- Dourojeanni, A. y A. Jouravlev, (1999), "Gestión de cuencas y ríos vinculados con centros urbanos", en *Serie División de Recursos Naturales e Infraestructura*, año 16, número 176, diciembre, 170 pp.
- Easter, K.W. y R.R. Hearne, (1993), *Decentralizing Water Resource Management. Economic Incentives, Accountability and Assurance (Policy Research Working Paper-1219)*, Washington D.C., Agriculture and Natural Resources Department/World Bank.
- El Colegio de México, (2003), *Agua para las Américas en el siglo XXI*, México, El Colegio de México/ Comisión Nacional del Agua.
- Foster, V. (2005) "Ten years of Water Service Reform in Latin America: Toward an Anglo-French Model" en *Water Supply and Sanitation Sector Board Discussion Paper Series*, s/a, número 3, junio, 24 pp.
- Fernández-Jáuregui, (1998) *El agua como fuente de conflictos. Repaso de los Focos de conflictos en el mundo*, Montevideo, Oficina Regional de Ciencia y Tecnología de la UNESCO.
- Frenel, P. y G. Paquet, (2004), *Gestión Integrada de Recursos Hídricos y Desarrollo Sustentable. Elementos de discusión para México*, México, Oficina Internacional del Agua/ Embajada de Francia en México.
- Georgescu-Roegen, N. (2007) *Ensayos Bioeconómicos*, Madrid, Catarata.
- Giddens, A. (2008). *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, México, Taurus.
- Girardo, C., (2008), *El desarrollo local en México: aportes teóricos y empíricos para el debate*, México, UNAM/ Universidad Autónoma de Yucatán/Plan estratégico de Mérida.
- Grey, D. y C. Sadoff, (2006), *Thematic documents of the IV World Water Forum*, México, Comisión Nacional del Agua.

- Guerrero Amparán, J.P. y T., Guillén López, (Eds.) (2000). *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional. Memorias del seminario en el CIDE*. México, Miguel Ángel Porrúa/ CIDE.
- Guerrero García Rojas, H. et. al. (coord.)(2008) *El agua en México. Consecuencias de las políticas de intervención en el sector*, México, FCE.
- Guerrero, O.(editor.) (2004). *Gerencia Pública: una aproximación plural*. México, UNAM.
- Gutiérrez, C. , y A. Anguiano (coords.) (1997) *Fuerzas políticas y participación ciudadana en la coyuntura del 97'*, Hermosillo, El Colegio de Sonora, Universidad de Sonora, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- Held, D (2008), *Modelos de democracia*, México, Alianza 3ª edición.
- Hirji, R., and H.-O. Ibrenk. (2001) *Environmental and Water Resources Management, Washington D.C.*, World Bank, Agriculture and Natural Resources Department.
- Hofstede, R., (2006), *Aplicación del enfoque de Ecosistemas en la Gestión Integral de Agua y Cuencas Hidrográficas*, Managua, Unión Mundial para la Naturaleza.
- Ibarra, D.,(2005) *Ensayos sobre economía mexicana*, México, FCE.
- Institute for Water Resources, (1996), *Planning Manual*, Washington, U.S. Corps of Engineers/Water Resources Support Center/ IWR.
- Jellinek, G., (2000), *Teoría general del Estado*, México, FCE.
- Judt, T., (2010) *Algo va mal*, México, Taurus.
- Kelsen, H.(1958), *Teoría General del Derecho y del Estado*, México, UNAM.
- Kemper, K. y S. Foster (2003) "Economic instruments for Groundwater Management. Using incentives to improve sustainability", en *GW-MATE Briefing Note Series, s/a, s/n, pp.1-8*.
- Leff, E, (2007), *Aventuras de la epistemología ambiental: de la articulación de ciencias al diálogo de saberes*, México, Siglo XXI (2ª. Edición.)
- Leff, E. (1998) *Saber ambiental, sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*, México, Siglo XXI.
- Llamas, R. y E. Custodio, (2002), *Acuíferos explotados intensivamente. Conceptos principales, hechos relevantes y algunas sugerencias*, París, UNESCO/IHP-VI.
- Marañón Pimentel, B.,et.al.,(2010) *Agua Subterránea. Gestión y participación social en Guanajuato*, México, UNAM/ Instituto de Investigaciones Económicas.

- Marañón, B., (2003), "La viabilidad de la organización de los usuarios para el manejo del agua subterránea en la Cuenca Lerma-Chapala, México", *Regiones, s/a*, número 12, pp.7-16.
- Marañón Pimentel, B., et.al., (2010) *Agua Subterránea. Gestión y participación social en Guanajuato*, México, UNAM/ Instituto de Investigaciones Económicas.
- Marañón Pimentel, B. y P. Wester (2000), "Respuestas institucionales para el manejo de los acuíferos en la Cuenca Lerma-Chapala" en *Serie Latinoamericana del Instituto Internacional del Manejo del Agua, s/a número 17*.
- Marcone, J. (1999), "Tres conceptos de Sociedad Civil: Aristóteles, Hobbes y Hegel" en *Estudios Políticos*, año 4, número 22, septiembre. diciembre, pp.139-164.
- Martínez Austria, P.F. (editor) (2007) *Gestión y regulación de los servicios de agua potable y saneamiento. La experiencia mexicana e internacional*, Morelos, IMTA.
- Martínez Uriarte, J. y A., Díaz Cayeros. (Eds.) (2003). *De la descentralización al federalismo*, México, CIDAC /Miguel Ángel Porrúa.
- Mellado Hernández, R. (2001), *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México*, México, Plaza y Valdés.
- Mollard, E. (editor)(2003), *Problemas socioambientales y experiencias organizativas en las cuencas de México*, Jiutepec, IRD/IMTA.
- Ortega Lomelín, R. (1994). *Federalismo y municipio*, México, FCE.
- Ortiz Rendón, G. A., et.al. (2004), *Banco de agua*, México. IMTA.
- Ostrom, E.,(2000), *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de los bienes de acción colectiva*, México, UNAM/ CRIM/ FCE.
- Oswald, U. y M de L. Hernández Rodríguez, (2005) *Uso valor del agua subterránea en Tlaxcala*, Tlaxcala, El Colegio de Tlaxcala / FOMIX, Gobierno del Estado de Tlaxcala/Secretaría de Fomento Agrario/ Coordinación General de Ecología.
- Paré, L y E. Lazos Chavero (2003), *Escuela rural y organización comunitaria. Instituciones locales para el desarrollo y el manejo ambiental*, México, UNAM/Plaza y Valdez.
- Paré Quillet, L. y M. J. Sánchez, (1996) *El ropaje de la tierra. Naturaleza y cultura en cinco zonas rurales*, México, Plaza y Valdez.

- Peña Ramírez, J., (2004), *El agua, espejo de los pueblos*, México, Facultad de Estudios Superiores Acatlán/ Plaza y Valdez.
- Rivera Ríos, M. A.,(1992) *El nuevo capitalismo mexicano. El proceso de reestructuración, 1983-1989*, México ,Era.
- Rabotnikof, N. (1997). “El espacio público: caracterizaciones teóricas y expectativas políticas” en *Enciclopedia Iberoamericana de la filosofía*. México, Trotta.
- Rabotnikof, N., (1997), *El espacio público y la democracia moderna*, México.IFE:
- Rendón Corona, A.,(2005), “Democratización de la política y la economía” en *Estudios Políticos*, año 8, número 4, enero-abril. Pp.79-113-
- Salazar Nuñez, D. ,et. Al.,(2007),*Foro Metropolitano Primero el Agua*, México, Asamblea Legislativa del D.F. IV Legislatura/ UACM.
- Salazar Silva, F., (2005) “La Configuración del Estado de Bienestar. Elementos Constitutivos”, en *Reflexión Política*, año 7 número 14 ,diciembre,pp. 126-140.
- Sánchez González, J.J.(1998).*Administración Pública y Reforma del Estado en México*, obtenida el 20 de noviembre del 2008,Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, <http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1203/5>.
- Sartori, G. y G. Mazzoleni, (2003) *La Tierra Explota. Superpoblación y desarrollo*, México, Taurus.
- Sartori, G., (1992) *Elementos de Teoría Política*, Madrid, Alianza Universidad,
- Schteingart, M. y C. E. Salazar. (2005), *Expansión urbana, sociedad y ambiente: el caso de la ciudad de México*, México, El Colegio de México/Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales.
- Sector Leadership Group, Mexico Department, Latin American and the Caribbean Region,(1996), *Staff Appraisal Report. México. Water Resources Management Project*, Washington, D.C. World Bank.
- Smets, H. (2006) *Por un derecho efectivo al agua potable*, Colombia, Universidad del Rosario.
- Solanes, M., (1998) “Manejo integrado del recurso agua, con la perspectiva de los Principios de Dublín”, *Revista de la CEPAL*, s/a, número 64, pp.165-188, abril.

- Solanes, M. y D. Gretches, (1998), *prácticas recomendables para la elaboración de leyes y regulaciones relacionadas con el recurso hídrico*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Souza Santos, B. ,(coord.)(2004) *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, FCE.
- Tocqueville, A. (1957) *La democracia en América*, México, FCE.
- Torres Salcido, G y Ramos Chávez, H. A.,(2008)“Gobernanza y territorios. Notas para la implementación de políticas para el desarrollo” en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, s/a, número 203, mayo-agosto, pp.75-95,
- Tortajada, C.et.al., (2004) *Hacia una gestión integral del agua en México: retos y alternativas*, México, H. Cámara de Diputados, LIX legislatura/ Centro del Tercer Mundo para el manejo del agua A.C:/ Miguel Ángel Porrúa.
- Tortolero Villaseñor, A., (2000) *El agua y su historia. México y sus desafíos hacia el siglo XXI*, México, Siglo XXI.
- Urteaga, P.,,(2006), *Derechos colectivos y políticas hídricas en la región andina*, Perú, Water Law and Indigenous Rights.
- Uvalle, R. (2003) *La teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública*, México, Plaza y Valdez.
- Vandana, S., (2003), *Las guerras por el agua. Privatización, Contaminación y Lucro*, México, Siglo XXI.
- Van Hofwegen, P.J.M. y F.G.W. Jaspers, (2000), *Marco Analítico para el manejo integrado de recursos hídricos. Lineamientos para la evaluación de marcos institucionales*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Vargas, R. y N. Piñeyro (2005) *El hidros copio*, México, PNUMA 2ª.edición.
- Vargas, S., et.al., (editores) (2009), *La gestión de los recursos hídricos: realidades y perspectivas*, ,México, IMTA, Universidad de Guadalajara,2 tomos.
- Villa Aguilera, M. (2012) "Conceptos básicos para el análisis del Estado" en *Posibilidad Política*, año 1 , número 2, mayo-agosto, pp.1-21.
- Wallace, J. S., et.al., (2003) “The Sharing of Water between Society and Ecosystems: From Conflict to Catchment-Based Co –Management”, en *Philosophical Transactions: Biological Sciences*, s/a, número 1440,diciembre , pp.2011-2026.

World Bank, (1996) *Water Resources Management Project*, México, World Bank.

Ziccardi, Alicia,(2004) *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local* , México, Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto Nacional de Desarrollo Social/ Consejo Mexicano de Ciencias Sociales.