

# Los instrumentos para la participación ciudadana en la política y gestión del agua urbana<sup>1</sup>

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

## RESUMEN

Los problemas en los sistemas de gestión del agua urbana suelen ser antropogénicos, es decir, aunque no se soslayan aquellos que pertenecen al reino de la naturaleza (escasez e impotabilidad, por ejemplo), tienen que ver principalmente con lo que hacemos y dejamos de hacer los seres humanos. Resalta la dupla gobierno y sociedad, así como las relaciones que se fincan entre ellos. La creciente complejidad en la gestión de este bien público deja claro que no están solamente en las manos gubernamentales las alternativas de solución, sino que una buena parte requiere de la participación ciudadana. Este documento considera que la discusión sobre la virtud o perversión de la participación ciudadana ha sido superada, ya que su presencia en las democracias modernas es un hecho, aún con las limitaciones y desvíos provenientes de un panorama gubernamental heterogéneo. Con el foco puesto en su efectucción, la discusión de la participación ciudadana la trasladamos a cuestiones como los instrumentos de la Administración Pública para promoverla; ¿Qué son? ¿De qué depende su selección y uso? ¿Qué criterios le subyacen? Es pues el objetivo clarificar estas cuestiones, en la idea de contribuir a justipreciar la actitud gubernamental al respecto. Sin duda alguna, la resonancia mediática de la participación de los ciudadanos ha generado que cualquier gobierno, por más conservador o autoritario que sea, se inscriba discursivamente en sus filas, con los riesgos que la eventual simulación contrae.

## ABSTRAC

The problems in the systems of urban water management often anthropogenic, ie while not overlook those who belong to the realm of nature (and impotabilidad shortages, for example), are mainly concerned with what we do and fail to do humans. Highlight the duo government and society and the relationships between them fincan. The increasing complexity in the management of this public good makes it clear that not only in government hands alternative solutions but requires much participation.

Este documento believes that discussion of virtue or perversion of public participation has been overcome, since their presence in modern democracies is a fact, even with the limitations and deviations from a governmental heterogeneous landscape. With a focus on its realization, the discussion moved to the citizen participation issues as instruments to promote Public Administration; What are they? What determines your choice and use? What criteria do you lie? Since the objective is to clarify these issues, the idea of contributing to the government's attitude to appraise respecto. Sin doubt the media coverage of citizen participation has generated any government, no matter how conservative or authoritarian it is, is registered discursively in their ranks, with the risk that the eventual contracts simulation.

---

1 Fecha de recepción Octubre 18 de 2012 y fecha de aceptación Noviembre 21 de 2012

## Gobierno y participación ciudadana

Cuando hablamos de la permeabilidad gubernamental a la participación ciudadana no aseguramos cándidamente que la totalidad de estructuras y funciones se sustancian ciudadanamente; habrá gobiernos (federal, estatal, municipal) con mayor vocación; habrá ciertas actividades disponibles; como habrá otros tramos y políticas condicionados o deliberadamente cerrados a ella. Las valoraciones y disposiciones gubernamentales se expresan en diferentes actitudes hacia la participación ciudadana:

- Denostación y rechazo.- se refiere a gobiernos que rotundamente descalifican toda forma de participación ajena a sus cotos de poder, motivados por razones de poder patrimonialista o simplemente por despreciar (subestimar) la potencialidad de la inclusión de otros actores.
- Simulación.- el gobierno utiliza sólo discursivamente la participación, en franca búsqueda de consenso y legitimidad para sus acciones y decisiones unilaterales, pero no genera condiciones adecuadas.
- Capitalización.- propia de gobiernos autoritarios y clientelares. Se caracteriza por "usar" energías ciudadanas, condicionando la dotación de bienes y servicios públicos al apoyo irrestricto de intereses personales o de grupo.
- Acomodaticia.- el gobierno se deja llevar por las circunstancias; si la ciudadanía exige mayor participación, la acepta. Si la ciudadanía se muestra pasiva, se mantiene expectante. Esta maleabilidad del gobierno acepta "abrirse" a la ciudadanía si las circunstancias lo presionan, pero no la promueve.
- Proactiva.- propia de gobiernos con vocación y actuación democrática y plural. Los gobiernos entienden la participación como un componente de la Administración Pública moderna, democrática y racional, como un bastión para atender asuntos públicos con recursos escasos y no como una carga adicional a su función. Semejante actitud se manifiesta por el diseño y uso de instrumentos de gobierno que posibilitan y alientan la participación, la cual es considerada como medio, pero también como un fin, bajo el entendido de que produce sinergias positivas y construye ciudadanía activa.

### Instrumentos de gobierno

La actuación de los gobiernos ocurre a través de instrumentos, es decir, no existe actividad gubernamental en abstracto, cualquier observador puede advertir que siempre existe "algo" que, en mérito de sus facultades, usa. Linder y Peters (1993) dicen que dispone de varias herramientas para incidir sobre la economía y la sociedad, las cuales "varían desde simples exhortaciones hasta impuestos comple-

jos y esquemas de beneficios" (:5). El tema de los instrumentos de gobierno cobra singular importancia si consideramos que la selección que se hace de ellos permite inferir la percepción sobre determinado asunto; si es sencillo o complejo; de corto, mediano o largo plazo; de tratamiento material o intangible.

El predominio de temas "sofisticados" en el estudio de la gestión pública provoca que temas tan terrenales como el de los instrumentos de gobierno sea de poca trascendencia, a pesar de que ellos sean portadores de información valiosa para el desarrollo disciplinario de la Administración Pública. Cabe abrir un paréntesis para dilucidar el término; el Diccionario de la Lengua Española ofrece valiosas alternativas; entiende por instrumento el "Conjunto de diversas piezas combinadas adecuadamente para que sirva con determinado objeto en el ejercicio de las artes y oficios...aquello que sirve de medio para hacer algo o conseguir un fin", de esta contribución extraemos para su discusión dos rasgos importantes, por un lado que los instrumentos no necesariamente son objetos singulares, sino la combinación de diversas piezas, lo cual refiere su posible *complejidad*, por otro lado, que son *medios* para alcanzar ciertos fines, por lo tanto, componentes de cierta racionalidad.

Un instrumento de gobierno puede ser entonces la combinación de diversas piezas que provienen de las facultades que la legalidad otorga y difícilmente se presentan como unidades simples. Pongamos por ejemplo el caso de un impuesto determinado; aunque la parte más visible sea de índole fiscal no deja de requerir el respaldo jurídico que el derecho público le reclama, así como la actividad persuasiva para evitar/minimizar el rechazo del público ciudadano. Esta tendencia a la combinación de varios componentes entraña un problema en la formación del concepto; resulta inútil intentar untratamiento clasificatorio (Bartolini, 1991) de instrumentos de gobierno, ya que los criterios de exhaustividad y exclusividad no podrían ser cubiertos a satisfacción, si atendemos a su recurrente traslape entre clase y clase. Esta cuestión puede ser bien librada si de una vez declaramos que no interesa tanto la precisión taxonómica como la identificación del componente más importante y la intención en el uso del instrumento. Con respecto a su asunción como medios, es importante subrayar que los instrumentos no son fines en sí mismo y que su selección y eventual uso responden a esquemas teleológicos específicos que revelan la racionalidad gubernamental frente a un asunto determinado. No garantiza la misma eficacia la aplicación de un instrumento en un asunto que en otro si son de diversa naturaleza, aunque tampoco se pueden atender casos similares en condiciones diferentes. Vistos así, los instrumentos son herramientas *contextuales* que no admiten estandarización y si reclaman una lectura apropiada sobre fines y medios para facilitar su concordancia, para mejorar su racionalidad.

La clasificación de instrumentos de gobierno no ha logrado consenso. Linder y Peters (1993) describen con amplitud como otros

estudiosos han abordado el asunto con grandes diferencias en cuanto al número, cualidad y criterios de clasificación; tienen presente la formulada por Kirschen (en 1964) para identificar las (64) herramientas de política económica; con criterio diferente; la de Mosher (en 1980), que divide su hallazgo entre aquellos instrumentos con costo y aquellos que no lo tienen); Salamon (en 1981) y Kettl (en 1987), diferencian las que implican prestación directa de las de prestación indirecta; destacan la propuesta de Hood (en 1984) que con las siglas NATO refieren nodalidad (información), autoridad, tesorería y organización; Mc DonnellyElmore (en 1986)formulan una clasificación genérica: mandatos, incentivos, desarrollo de capacidad y cambio de sistema; por último refieren la propuesta de Doern y Phidd (en 1983) que se basa en un continuo de instrumentos para intervenir en la economía, desde la autoregulación hasta la propiedad pública.

Linder y Peters<sup>2</sup> (1993) terminan por ofrecer una síntesis de lo que consideran clases generales de instrumentos: 1) provisión directa, 2) subsidio, 3) impuestos, 4)contrato, 5)autoridad, 6) regulación ,y 7) exhortación. En realidad, puede generalizarse aún más si consideramos que estas opciones terminan por ser de índole a) *económica-fiscal*, b) *política*, c) *jurídica* o, d) *administrativa*, y podríamos sumar e) *técnica*, como un instrumento más en la caja de herramientas, ya que algunas actividades gubernamentales reconocen su plena inserción operativa en las políticas. De este modo tenemos una clasificación general (Cuadro 1) que diferencia la índole del componente principal del instrumento.

<b>Cuadro 1. Clasificación general de instrumentos de gobierno y ejemplos de subcomponentes</b>	
Índole del componente principal	Ejemplos de subcomponentes
Económica-fiscal	Presupuesto, subsidio, impuestos, inversión, gasto.
Política	Exhortaciones, declaraciones, alianzas, información, organización de la sociedad (consejos, asambleas), mesas de diálogo, foros,argumentación, persuasión.
Jurídica	Legislación, normalización, multas.
Administrativa	Descentralización, simplificación, cogestión, contratos, planeación, organización interna.
Técnica	Prestación directa de servicios, tecnologías de información y comunicación, conferencia de expertos.

Si reunimos los diferentes componentes, podemos dotar de contenido al concepto, entendiendo por instrumentos de gobierno *alconjunto heterogéneo y tendencialmente complejo de medios económico-fiscales, jurídicos, políticos, administrativos y técnicos que el gobierno tiene a su disposición y que, de acuerdo al contexto y a su percepción del ambiente,selecciona y usa de manera combinadapara alcanzar sus fines*. Las situaciones y herramientas externas al perímetro del Estado

2 El trabajo de estos autores se refiere básicamente a las percepciones y contextos de los usuarios de los instrumentos, por lo que su interés no se centra tanto en la clasificación como en la *“elaboración de una teoría de niveles múltiples para el diseño de políticas que sirva tanto para explicar los patrones micro de selección de instrumentos como para entender mejor las características macro del proceso de diseño de políticas”* (Linder y Peters, 1993: 6).

de Derecho y de normalidad democrática no pertenecen a la categoría expuesta, aunque se reconoce tal posibilidad en el día a día de la actuación gubernamental; son ajenos, entonces, recursos como el chantaje, la coerción ilegal y la demagogia, entre otros de trasfondo similar.

### **Instrumentos de la Participación Ciudadana**

En la literatura especializada la referencia a los instrumentos de participación suele presentarse como formas, mecanismos o estrategias, acaso porque quieren expresar los medios genéricos de los que se vale la ciudadanía para movilizarse en la vida pública. Font y otros (2010) mencionan entre los mecanismos de participación a los jurados (o consejos) ciudadanos, presupuestos participativos, participación por internet, Agendas 21 locales, asociaciones ciudadanas de servicios públicos, encuestas de opinión, reuniones abiertas, entre otros. Merino (2007) se refiere a las modalidades o mecanismos conocidos como referéndum, plebiscito, iniciativa popular, derecho de petición, revocación del mandato o de reclamación, audiencia pública, entre otros. En cualquier caso se alude a la forma que adquiere la participación, diferenciándose por la extensión, intensidad o grado de profundidad en las expectativas ciudadanas.

Cualquiera de las formas que adquiere la participación se ubica en algún nivel, ya sea de información, consulta, codecisión o cogestión, en realidad resulta inútil buscar una relación exhaustiva de las formas que adquiere la participación, sobre todo porque el límite se encuentra en la creatividad y en la enseñanza que van generando los ciudadanos en sus experiencias participativas y en la disposición gubernamental para acogerlas. Sin lugar a dudas, el valor de cada alternativa de participación está dado por el valor público (Aguilar, 2006) que agrega a los propios ciudadanos y a las comunidades de pertenencia; al proporcionarles más y mejores satisfactores sociales, con corrección legal, factibilidad política, racionalidad técnica y con la mejor relación costo-beneficio, sin perder de vista que tal valor es calificado dialógicamente por el binomio gobierno-sociedad.

No es del interés de este trabajo abundar sobre los instrumentos, modalidades, formas o mecanismos de la participación ciudadana; el centro de atención se refiere a los instrumentos de gobierno para la participación ciudadana y las interrogantes que va decantando en la búsqueda de factibilidad y eficacia. Ya hemos referido que los gobiernos, del orden federal, estatal o municipal, pueden ser contrarios/ajenos (denostadores, simuladores, capitalizadores o acomodaticios) a la participación, cuando esta es la actitud recurrente es poco esperanzador que las estructuras institucionales y el esquema de valores imperantes faciliten la acción ciudadana; pero cuando son proactivos se refleja en el desempeño y resultados, aunque ello no implique que en todo momento y lugar haya presencia ciudadana, y mucho menos que tenga que ser con cierta extensión o intensidad. Específicamente, se espera, de gobiernos

auténticamente proactivos a la participación, que sus instrumentos se dirijan claramente a tal fin.

## Instrumentos de gobierno para la Participación Ciudadana

La selección y uso de los instrumentos de gobierno para la participación ciudadana no depende exclusivamente de las preferencias de los funcionarios públicos y gobernantes, aunque no podemos descartar que obedezca a cuestiones tan subjetivas como la formación profesional (seguramente los economistas mostrarían inclinación por el manejo presupuestal e instrumentos fiscales o los juristas por las normas jurídicas) o la inercia de soluciones anteriores a asuntos similares como lo expresa el célebre *modelo de botes de basura*. Bajo la perspectiva de que los instrumentos son usados deliberadamente para la consecución de los fines gubernamentales y que uno de esos fines es el desarrollo/construcción de ciudadanía activa, la racionalidad implica adecuarle los medios, es decir, los instrumentos. Pero, si no depende directamente de las preferencias de los actores gubernamentales, ¿De qué depende?

Uno de los criterios que orientan sobre la selección de los instrumentos (y que determina a otros criterios) es el nivel de la participación. La ocurrencia en los niveles “información, consulta, codecisión o cogestión” complejiza la relación gobierno-sociedad en la medida en que transita de uno a otro, de tal suerte que las tareas de cogestión demandan una combinación más compleja que aquellas de información, sin embargo, aún estas pueden serlo si el fin que nos proponemos ha de cumplirse. Significa que la complejidad de la combinación de instrumentos tiene dos dimensiones, una longitudinal y otra transversal, respectivamente. Sobre la primera no habrá que decir mucho, pues es claro que la interacción gobierno-sociedad para operar políticas específicas requiere de más instrumentos en comparación con la información o consulta. Sobre la segunda será mejor poner un ejemplo: cuando un gobierno decide informarle a la ciudadanía sus criterios para definir su política de ingresos, no basta con utilizar los canales oficiales o con emitir boletines de prensa, es menester procurar la extensión (difusión) y claridad de los contenidos, ¿con cuáles instrumentos? La alternativa puede incluir instrumentos de índole política como el uso de tiempos oficiales en medios de comunicación diversos que pueden ser complementados con el empleo de recursos económicos para ampliar la cobertura, entre otros. La cuestión es definir con precisión el objetivo coyuntural y explorar la combinación de instrumentos más eficaz.

Otro de los criterios para la selección de instrumentos es el nivel de conflicto (alto, moderado o bajo) que ofrecen los asuntos públicos. Ni el más cándido de los gobiernos puede abrir un asunto de alta conflictividad a la consulta y menos aún a la codecisión, que enfrente a dos o más segmentos de la población entre sí o con él mismo. Racionalmente optará por los instrumentos que permitan atemperar posiciones encontradas o

privilegiar aquellos en donde predomine el árbitro gubernamental u otro actor con suficiente legitimidad. Habrá que considerar, entonces, que los instrumentos deben apoyar un punto en el continuo que va desde la sola gestión gubernamental hasta la cogestión. Se trata de evaluar las situaciones de acuerdo a su nivel de conflicto para evitar posiciones extremas como abstenerse, por un lado, de prácticas participativas, o por otro, de exponer temas indiferenciadamente ante segmentos sociales en litigio, la idea que subyace es que el conflicto es parte de la naturaleza humana (no es patológico necesariamente), sobre todo cuando hay competencia sobre recursos escasos, por lo que la responsabilidad de quien gobierna incluye una lectura adecuada de la arena de políticas a la hora de seleccionar sus instrumentos.

La complejidad técnica como criterio que orienta la selección de instrumentos se refiere a la consideración de aquellos asuntos que por requerir de un acervo de conocimientos específicos requieren de una combinación determinada para atenderlos con éxito; puede ser el caso de ofrecer capacitación al público interesado o convocar a círculos de expertos o desplegar estrategias de mera información para reservar la operación al gobierno. Sólo prácticas populistas aconsejarían a los gobiernos ofrecer espacios de participación para niveles diferentes a la información sin mayores consideraciones; ¿es adecuado intentar formas de codecisión, por ejemplo, sobre alternativas diferentes (físicas, químicas, biológicas) para el tratamiento de aguas residuales? Sin dudas, será mejor intentar el uso de instrumentos y de estrategias que garanticen que la presencia ciudadana ha agregado valor a la política y no que haya colaborado en prácticas ritualistas o de simulación. Ahora bien, hay que aclarar que no siempre son los gobiernos los que poseen el mejor acervo de conocimientos especializados; siempre habrá saberes diferenciados en el conjunto social que habrán de ser detectados y convocados o correctamente acogidos, pero en cualquier caso es menester presentar la complejidad técnica del asunto y justificar la selección de los instrumentos que habrán de permitir su tratamiento ciudadanamente sustanciado.

La oferta y la demanda juegan un papel decisivo en la selección de instrumentos. Ya hemos dicho que no es concebible un ciudadano totalmente aislado o totalmente presente en los asuntos públicos; las posiciones entre estos extremos dependen, por un lado, de la apertura gubernamental, es decir, de la oferta de espacios y formas participativas, por otro lado, de la voluntad de los ciudadanos o de la demanda para insertarse en alguno de los tramos de la Administración Pública. En ambos casos, de oferta y demanda, los gobiernos sensibles y convencidos del valor público de la participación ciudadana disponen sus instrumentos para tal fin. La oferta de espacios para la participación se autentifica cuando se definen los instrumentos que habrán de propiciarla (reglamentos de participación, presupuesto para su realización, formas organizacionales para la interacción gobierno-sociedad, entre otros); las declaraciones gubernamentales por si solas no propician la acción

ciudadana en las políticas, por más sinceras que sean. La demanda ciudadana para insertarse en el quehacer gubernamental requiere de condiciones que la promuevan, ya sea con canales administrativos previamente definidos para hospedarla (organización publiadministrativa), con información disponible (documental, informática), en fin, con los instrumentos factibles.

Por último, depende de la fase de las políticas en que ocurre la participación para seleccionar los instrumentos. De manera práctica nos referimos a la segmentación (para fines analíticos) clásica de las políticas; construcción de la agenda, formulación de la política, implementación y evaluación; los gobiernos abiertos a la participación consideran que ella puede ocurrir en cualquier momento de la política y, teniendo en consideración los criterios anteriores, calculan el nivel y demanda de la participación, así como el grado de conflicto y complejidad técnica de los asuntos, a fin de disponer de un abanico de instrumentos que la enriquezcan. La construcción de la agenda pública (Cobb y Elder, 1972), además de ser el primer punto de contacto ciudadano con una política, define de los problemas públicos su escala, actores y complejidad, en esta etapa es conveniente seleccionar los instrumentos que permitan una auténtica relación dialógica gobierno-sociedad (mesas de diálogo, foros, jornadas de información, consulta), pues el resto del proceso estará determinado por ella.

En cuanto a la formulación de políticas es oportuno aclarar aunque hay tramos de exclusividad gubernamental, resulta especialmente significativa la añeja aportación de Lindblom (1996) que destaca la interacción (ajustes mutuos) entre los diversos actores para arribar (incrementalmente) a posturas con cierto consenso y aún más enriquecedora la postura de Majone (1977) que describe un gobierno por discusión, por deliberación; esencialmente democrático. La argumentación es su herramienta y ésta nace de la acumulación de evidencia significativa, la cual puede cumplir con su cometido de persuasión. Los desarrollos de última generación en la disciplina de políticas brindan especial atención a los instrumentos participativos, en reconocimiento a la permeabilidad de los gobiernos contemporáneos.

La lección en la implementación de las políticas es que a mayor distancia entre los espacios de decisión y de implementación más grande es la posibilidad de conflicto; así, la clásica dicotomía entre política y administración, entre decisores y ejecutores se desmorona. La literatura sobre problemas de implementación es basta como para no atender la natural autonomía de esta fase; sin perder de vista los momentos previos (construcción de la agenda y formulación de la política) los gobiernos deben identificar a los actores e intereses que se suman y reelaborar su menú de instrumentos para atender las circunstancias emergentes.

La evaluación de las políticas, en cuanto a metas y resultados se refiere, requiere de la actitud franca de los gobiernos y del reconocimiento de que, ante recursos escasos, la satisfacción ciudadana gene-



ralmente se ubica por debajo de los resultados. En ese entendido, los instrumentos de gobierno se seleccionan considerando una etapa de sensibilización e información ciudadana para normar criterios similares entre gobierno y público interesado, sólo después se utilizan aquellas herramientas sofisticadas de evaluación que, aún con su valor intrínseco, suelen no ser claras y significativas. Además, habrá que considerar que la evaluación es en sí misma un instrumento para la participación, es decir, que favorece la transparencia y rendición de cuentas, además de su utilidad como guía para acciones futuras (rediseño).

Los criterios que orientan la selección de instrumentos son concomitantes al diseño organizacional. En primer término, la estructura gubernamental claramente diseñada para promover/acoger la participación ciudadana; instancias gubernamentales deliberadamente creadas para atenderla, analizar y procurarla y, más aún, instancias autónomas que la monitoreen y evalúen. Después, procesos pensados para la inclusión social; vale decir, procesos que permitan la participación de manera transversal a la estructura gubernamental con funcionarios formados para el efecto. Finalmente, una labor intensa y convencida de los líderes y autoridades estratégicas para influir en la escala de valores de las burocracias; la participación de los miembros del conjunto social en los asuntos públicos es una cuestión de educación, en el sentido más amplio de la expresión, lo que aplica perfectamente para los funcionarios gubernamentales.

## La Gestión Integrada del Agua

La discusión sobre los instrumentos para la participación en la gestión del agua urbana, además de tomar en cuenta los criterios para su selección, debe incorporar la discusión propia del sector hídrico, es decir, además de discutir las formas pro participativas, debe considerar la orientación que ha cobrado específicamente la gestión del agua; a ello se dedican las siguientes líneas.

En México el agua urbana es gestionada por instituciones de carácter local, sin embargo, de manera paradójica el gobierno federal mantiene el control de amplios segmentos y procesos de este sector (información, recursos financieros, jerarquía en la vía de los hechos, negociación para distribución de agua entre cuencas), dicho de otra manera, la gestión ocurre de manera creciente entre múltiples instancias públicas a las que se suman, también de manera creciente, los sectores privado y social. A este ambiente de multiplicidad de actores se agrega una serie de consideraciones que se ha sintetizado en la gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH). Esta expresión posee un contenido conceptual portador de una discusión en torno a aciertos y errores en el complejo mundo del agua.

En contextos nacionales como el mexicano, las cuestiones relativas al agua están íntimamente relacionadas con el quehacer gubernamental y la administración pública; y en los tiempos actuales el quehacer

publiadministrativo ha sido objeto de discusión, bajo el afán de definir qué tan lejos o cerca está de la administración privada.

La gestión de los recursos hídricos se refiere al proceso en el que convergen una serie de actividades, competencias, formas de organización de organismos de gobierno y no gubernamentales, recursos e instrumentos de política y sistemas de participación en donde se persiguen uno o más objetivos relativos al agua.

Ahora bien, la gestión de los recursos hídricos no carece de valores ni de sentido político; no es neutra ni universal por naturaleza. Su definición, orientación y configuración se determina en el tiempo y el espacio.

En la inteligencia de que el término gestión se encuentra adjetivado por "integrada", resulta necesario definir qué entendemos por tal integración. No es una empresa insignificante el intentar la definición, si consideramos que la gestión del agua es un fenómeno complejo.

La complejidad en el mundo del agua significa que la gestión ha de ocurrir integrando sus múltiples componentes, pues estos son irrevocables e irreductibles. Aunque, cabe aclarar, que en cada caso se presenta una mezcla singular en donde predominan determinados componentes.

Ante tal panorama caracterizado por una compleja urdimbre es pertinente preguntarse qué se integra cuando hablamos de gestión integrada. Una de las primeras observaciones que se ha realizado (Dourojeanni, 2001; LAN, 2004; Solanes, et al., 2005) en el enfoque GIRH es la necesidad de integrar en la gestión los diferentes usos. Los objetivos que se derivan de cada uno de los múltiples usos suelen ser diferentes y, por lo tanto, funcionar como inductores de prácticas disímiles y hasta contradictorias.

Por otro lado, el agua tiene valor en sí misma, sin embargo, hay que ser cuidadosos en tal valoración. Para algunos, el agua, en tanto que es fundamental para la sobrevivencia, tiene un valor social indiscutible y debe de abastecerse en cantidad y calidad suficiente a todos los miembros del conjunto social, más allá de cualquier otra discusión. El reconocimiento y respeto al valor social del agua procura, en esta visión, la equidad.

Para quienes saben de la relación costo-beneficio de las obras hidráulicas que han de realizarse para poner el agua al alcance de los usuarios y, consecuentemente, de las posibilidades de desarrollo que se generan al contar con el líquido de manera segura, el valor económico es innegable. En esta visión debe de reconocerse que el agua es un bien público imprescindible del cual no puede excluirse a nadie, pero también que la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura sólo es posible si se aprecia su dimensión económica. El reconocimiento y respeto al valor económico del agua, procura la eficiencia.

Finalmente, es menester reconocer que el agua es un elemento que pertenece a un sistema mayor; por un lado, al conjunto de los recursos naturales de cuya despreocupación puede sobrevenir el caos y la destrucción ecológica. Por otro lado, al conjunto de elementos sociales que constituyen el marco cultural de cuya despreocupación podemos

esperar la degradación cultural. A la suma de estas partes le llamamos medio ambiente, y se entiende que la valoración del agua en este sentido procura sostenibilidad.

Sintéticamente, se entiende que deben de integrarse los tres valores del agua: el social, el económico y el ambiental (Dourojeanni, 2002; LAN, 2004; Valencia, 2004; Solanes, et al., 2005), toda vez que el predominio de uno de estos, significa el menoscabo y disminución de los otros, con las consecuencias negativas que pueden deducirse.

Es un lugar común, el reconocimiento de que en un sistema, cualquiera que este fuere, el todo es más importante que la simple suma de sus partes. Así, en una cuenca hidrológica es importante apreciar su totalidad cuando se aprovechan sus recursos (agua, tierra, flora, fauna), pues son absolutamente interdependientes. No es posible imaginar que podamos beneficiarnos de alguno de ellos sin que haya algún impacto en el resto. Aún los ecosistemas más bastos y generosos pueden sucumbir ante el aprovechamiento desordenado. En ese tenor es que resulta indispensable, en el enfoque GIRH, el aprovechamiento coordinado del agua la tierra, la flora, la fauna y de todos aquellos otros recursos asociados (Biswas, 2004).

Aunque la mayor parte del agua para consumo humano proviene de los acuíferos, es importante valorar la importancia del agua superficial, ya que su contribución a nuestra vida diaria es importante, de manera directa e indirecta. La lejanía del ser humano de las grandes obras hidráulicas y de las fuentes de aprovechamiento provoca que no se aprecie en su real dimensión la presencia de la dupla que constituyen el agua superficial y el agua subterránea.

Si bien es cierto que en algunas regiones del mundo predomina, como fuente de aprovechamiento, o el agua superficial o el agua subterránea, en otras regiones, más afortunadas, gozan simultáneamente de ambas. El caso es que cuando se cuenta con las dos alternativas puede perderse de vista el aprovechamiento racional. El agotamiento de los cauces de agua superficial representa una pérdida de abastecimiento para la infiltración hacia los acuíferos, pero, en el peor de los casos, se puede generar la (falsa) idea de que, al contar con alternativas, el recurso hídrico es inagotable.

La abundancia de agua en el planeta es relativa, ya que para el ser humano "ha estado siempre constreñida en términos de disponibilidad, cantidad y calidad" (Biswas, 2004:1). Es, entonces, importante considerar la integración de las diferentes fases del ciclo hidrológico, poniendo especial atención al binomio agua superficial-agua subterránea.

La gestión del agua por oferta ha escrito muchas de las historias recientes; en el ánimo de congraciarse con el electorado, la clase política suele incluir en sus promesas el desarrollo de obras hidráulicas que, aún cuando resultan provechosas, podrían no resultar prioritarias. Los propios gobiernos en funciones incluyen en su agenda complejos hidráulicos que estimulan la expansión en el abasto del líquido.

Resulta positivo que la gestión del agua proceda en base a la demanda, es decir, que se ordene por prioridades y en función de las necesidades manifiestas el desarrollo de nueva infraestructura hidráulica.

Es cierto que existen casos de desabasto que no requieren de mucha reflexión para probar su urgencia y que, por lo tanto, deben ofertarse, sin embargo, la inercia suele apoderarse de muchos de los grandes proyectos. El asunto es que la gestión de los recursos hídricos que descansa en la ponderación de la oferta y la demanda imprime a sus logros mayor eficiencia y mayor eficacia.

Tiene relevancia especial el referirse a la desintegración que caracteriza a las propias instituciones que se ocupan de la gestión del agua. La coexistencia de diversos órdenes de gobierno y de diversos órdenes jurídicos convierte a la gestión en un entramado complejo que requiere de altos índices de coordinación intergubernamental y marcos jurídicos alineados en los mismos propósitos y políticas sectoriales.

Dourojeanni (2001) señala que existe crisis de gobernabilidad en la gestión del agua. Explica que existen dilemas que se deben enfrentar para salir de la inercia. En tal tesitura, la desarticulación que existe entre el pensamiento colectivo de una sociedad y el conocimiento técnico-científico, explican la insuficiencia de alternativas viables.

Esta desarticulación pertenece a la misma historia de unidisciplinariedad y especialización que ha caracterizado al desarrollo de la ciencia occidental. La alternativa ha planteado pensar de manera transdisciplinaria, de tal manera que pensemos en torno a problemas y no a formaciones académicas. Ello permitiría cerrar la brecha entre problemas y alternativas de solución.

La orientación expresada en la GIRH resulta significativa si consideramos que, en efecto, la participación ciudadana mejora la gestión en términos generales, pero que la participación ciudadana fundamentada alcanza su plenitud al contribuir en el fondo y la forma de la propia gestión.

## Conclusiones

La participación ciudadana en los asuntos públicos es un fenómeno que ha acreditado su presencia en la Administración Pública de los países democráticos y en vías de democratización, específicamente en México, de ahí que la discusión sobre su deseabilidad se haya trasladado hacia cuestiones más concretas como su instrumentación.

La participación ciudadana en la Administración Pública exige mínimamente dos condiciones, por un lado, la voluntad de los propios ciudadanos para involucrarse, y por otro, que el ambiente político sea adecuado. Tal adecuación incluye que las capacidades del Estado estén alineadas en ese sentido y que los gobiernos se auto diseñen organizacionalmente para ello, específicamente, identificando y seleccionando racionalmente los instrumentos a su disposición.

Los instrumentos para la participación ciudadana en la Administración Pública no son, sin más, aquellos que se usan indiferenciada o veleidosamente, sino el conjunto heterogéneo y tendencialmente complejo de medios económico-fiscales, jurídicos, políticos, administrativos y técnicos que el gobierno tiene a su disposición y que, de acuerdo al contexto y a su percepción del ambiente, usa de manera combinada para alcanzar sus fines socialmente sustanciados.

Los gobiernos pueden presentar diferentes reacciones ante la participación ciudadana (denostadores, simuladores, capitalizadores o acomodaticios), pero sólo aquellos que le son proactivos emplazan sus instrumentos para promoverla, bajo el entendido de que agrega valor público a las comunidades. Ello no implica una participación eternamente presente que agobie y entorpezca al quehacer gubernamental, sino que lo apoye y sirva de contrapeso social.

La selección y uso racionales de los instrumentos de gobierno para la participación ciudadana se orientan atendiendo criterios basados en: a) el niveles de participación, b) el nivel de conflicto en la arena de políticas, c) la complejidad técnica de los asuntos públicos, d) la oferta gubernamental y demanda social para la participación, y e) la fase de la política en cuestión.

A los criterios que orientan la selección y uso de instrumentos se suma el diseño organizacional, lo cual implica a) una estructuración organizacional que albergue/promueva eficazmente la participación, b) procesos administrativos diseñados para la inclusión, y c) una tarea educativa para las burocracias que permita promover la participación ciudadana.

La participación ciudadana en la gestión del agua urbana a través de instrumentos promotores agrega, de suyo, valor a esta tarea social, y si orientada bajo enfoques como el de GIRH, el valor cobra estatura en la forma y en el fondo.

## Bibliografía

AGUILAR Villanueva, Luís,(2006), *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica (FCE), México.

BARTOLINI Stefano, (1991),*Metodología de la investigación política*, en *Manual de ciencia política*, Bartolini S., (comp.), primera reimpresión, Alianza Universidad Textos, España.

BISWASAsit K. (2004),*Integrated Water Resources Management a Reassessment*. ThirdWorld Centre for Water Management.

COBB R., Elder C.D., (1972), *Participation in American politics, the dynamics of agenda building*, Allyn and Bacon, Boston.

DOUROJEANNI A., et al. 2002. *Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica* (Serie Recursos Naturales e Infraestructura; División de Recursos Naturales e Infraestructura). CEPAL/ECLAC. Santiago de Chile.

EASTON David, (1996), *Esquema para el Análisis Político*, Amorrortu Editores, Buenos Aires.

ESCALANTE, Fernando, (1992), *Ciudadanos imaginarios. Memorial de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la República mexicana: tratado de moral pública*, El Colegio de México, México.

FONT, J. et al, (2010), Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica, en *Participación ciudadana en las políticas públicas*, Siglo XXI Editores/Escuela de Administración Pública del D.F./Secretaría de Educación del D.F., México.

Ley de Aguas Nacionales (LAN).

LINDBLOM Charles E., (1996), La Ciencia de "Salir del Paso", en *La Hechura de las Políticas*, Aguilar Villanueva, Luis F., segunda antología, 1996, Ed. MAP, México.

LINDER S. y B. GuyPeters, (1993), Instrumentos de Gobierno: percepciones y contextos, en *Gestión y Política Pública*, Volúmen II, número 1, enero junio, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

MAJONEGiandomenico, (1997), *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*, FCE y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.

SOLANES M.y AndreiJouravlev. 2005. *Integrando economía, legislación y administración en la gestión del agua y sus servicios en América Latina y el Caribe*, CEPAL ECLAC. Santiago de Chile, octubre. Publicación de las Naciones Unidas.

[http://www.nuso.org/upload/articulos/2290\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2290_1.pdf), 18-07-2012.

VALENCIA Vargas, Juan, et al, La Gestión Integrado de los Recursos Hídricos en México: Nuevo paradigma en el manejo del agua en COTLER, Helena, (2004), *El manejo integral de cuencas en México: Estudios y reflexiones para orientar la política ambiental*, Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México.