



# **COLEGIO DE POSTGRADUADOS**

**INSTITUCIÓN DE ENSEÑANZA E INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS AGRÍCOLAS**

**CAMPUS MONTECILLO**

**POSTGRADO EN HIDROCIENCIAS**

**INNOVACIÓN EN LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS  
HÍDRICOS EN HIDALGO**

**ALEJANDRO ALEJO POMPILIO AGUILAR MIRANDA**

**T E S I S**

**PRESENTADA COMO REQUISITO PARCIAL**

**PARA OBTENER EI GRADO DE**

**DOCTOR EN CIENCIAS**

**MONTECILLO, TEXCOCO, EDO. DE MÉXICO**

**2009**

La presente tesis, titulada: **Innovación en la gestión de los recursos hídricos en Hidalgo**, realizada por el alumno: Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda, bajo la dirección del Consejo Particular indicado, ha sido aprobada por el mismo y aceptada como requisito parcial para obtener el grado de:

**DOCTOR EN CIENCIAS**

**HIDROCIENCIAS**

**CONSEJO PARTICULAR**

CONSEJERO:



-----  
DR. ADOLFO EXEBIO GARCÍA

ASESOR:



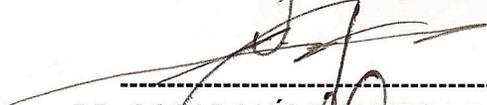
-----  
DR. MANUEL ANAYA GARDUÑO

ASESOR:



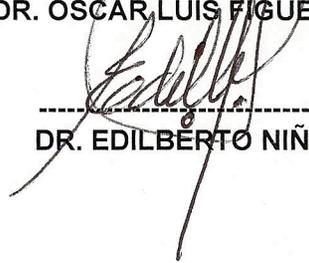
-----  
DR. ENRIQUE RUBINOS PANTA

ASESOR:



-----  
DR. OSCAR LUÍS FIGUEROA RODRÍGUEZ

ASESOR:



-----  
DR. EDILBERTO NIÑO VELÁZQUEZ

Montecillo, Texcoco, México, 06 de octubre de 2009

## INNOVACIÓN EN LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS EN HIDALGO.

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda, Dr.

Colegio de Postgraduados, 2009

Este trabajo se desarrolló en torno a la Gerencia Estatal en Hidalgo de la Comisión Nacional del Agua, y es la instancia responsable de la gestión de los recursos hídricos en el Estado de Hidalgo en México.

El análisis parte de considerar que las construcciones intelectuales conocidas como Gobernanza, Nueva Gestión Pública y Gestión Integrada de los Recursos Hídricos han emplazado a la institución a transformarse a través de su materialización en la reforma de su marco jurídico y programático, pero filtradas por las reglas formales e informales de la organización.

La importancia del trabajo radica en redimensionar los esfuerzos de transformación que emprende una organización. Aclara que los éxitos y los fracasos no son una empresa racional que pueda proceder inmaculada con respecto a su diseño; devuelve, así, el carácter humano a los proyectos de reforma, reconociéndoles incidentes no calculados, tales como apoyos, rechazos e indiferencias, entre otros.

El objetivo trazado consistió en identificar las transformaciones experimentadas por la Gerencia Estatal en Hidalgo de la Comisión Nacional del Agua, en lo que respecta a la gestión de los recursos hídricos, de cara a las construcciones intelectuales mencionadas.

Las hipótesis que guían esta investigación se plantean de la siguiente manera:

1.-La Gerencia Estatal en Hidalgo se encuentra experimentando diversas transformaciones estimuladas por los postulados de la Gobernanza, la Nueva Gestión Pública y la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos.

2.-En el proceso de transformación se observan una serie de rupturas y continuidades que son determinadas por el marco institucional predominante.

3.-El marco institucional de la Gerencia Estatal en Hidalgo produce resultados diferentes a las expectativas de cambio.

Subyace la convicción de que toda vez que se han identificado los elementos promotores del cambio es posible iniciar nuevos ciclos de mejora que aprovechen la experiencia de la organización. Además, se supera la idea de que el gobierno, como ente monolítico, obedece a transformaciones interiores de carácter homogéneo.

**PALABRAS CLAVE:** Gobernanza, Gestión pública, Gestión integrada de los recursos hídricos, Neoinstitucionalismo.

# INNOVATION IN THE MANAGEMENT OF THE HYDRIC RESOURCES IN HIDALGO.

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda, Dr.

Colegio de Postgraduados, 2009

This work was developed around the *Gerencia Estatal* in Hidalgo in the Comisión Nacional del Agua, responsible instance in the management of the hydric resources in the State of Hidalgo, Mexico.

The analysis starts considering that the well-known intellectual constructions like Governance, New Public Management and Integrated Management of the Hydric Resources has been located in the institution to transform itself through their materialization into the reform of their legal and programmatic frame, but leaked by the formal and informal rules of the organization.

The importance of the work is in redesign the transformation efforts that undertake an organization. It clarifies that the successes and the failures are not a rational company that can come immaculately with respect to its design; it gives back, the human character to the projects of reform, recognizing them as a not calculated incident, such as supports, rejections and indifferences, among others.

The objective drawn up consisted of identifying the transformations undergone by the *Gerencia Estatal* in Hidalgo of the Comisión Nacional del Agua, with regard to the management of the hydric resources, facing the mentioned intellectual constructions.

**KEY WORDS:** Governance, public Management, integrated Management of the hydric resources, Neoinstitucionalism.

Esta tesis es tributaria del agradecimiento a la generosidad de muchas personas e instituciones:

De Rodrigo, Adriana, Oscar, Brenda y Mary; por su compañía y fortalecimiento cotidianos.

De Melesio, Antonio, Alma Delia y Karina, mis compañeros universitarios; por su paciente revisión y contribución a este trabajo.

De los miembros de mi Consejo Particular del Colegio de Postgraduados; por su disponibilidad al entendimiento multidisciplinario y consejo recurrente.

De la Universidad Autónoma del Estado de México; por su hospitalidad a mis inquietudes intelectuales.

De los contribuyentes de este país; porque hacen posible el sistema de educación superior, de carácter laico, público y gratuito.

Y, por supuesto, del Colegio de Postgraduados.

## CONTENIDO

	Página
<b>1. PRESENTACIÓN</b> .....	1
<b>2. PRIMER CAPÍTULO.</b> El contexto del agua .	4
2.1. México y la gestión de los recursos hídricos	7
<b>3. SEGUNDO CAPÍTULO.</b> La óptica del estudio	20
3.1. La Administración Pública a revisión	21
3.2. Gobernanza	26
3.3. Nueva Gestión Pública .	30
3.4. Gestión Estratégica ..	35
3.5. Gestión de Calidad	40
<b>4. TERCER CAPÍTULO.</b> Neoinstitucionalismo	48
4.1.El estudio de las instituciones .	48
4.2. Neoinstitucionalismo normativo .	50
4.3. Neoinstitucionalismo económico	54
4.4. Cambio institucional .	57
<b>5. CUARTO CAPÍTULO.</b> La Gestión Integrada de los Recursos Hídricos ..	64
5.1. La gestión de los recursos hídricos a nivel de cuencas	67
5.2.La evolución del enfoque GIRH ..	74
<b>6. QUINTO CAPÍTULO.</b> La Gerencia Estatal en Hidalgo .	81
6.1. Estructura orgánica de la GEH ...	81
6.2. El contexto socio-económico ..	83
6.3. Hidrología ...	84
6.4. Aguas subterráneas ..	84
6.5. Aguas superficiales .....	84
6.6. Calidad del agua	85
6.7. Agua potable, alcantarillado y saneamiento	87
6.8. Consejos de cuenca .	87
6.9. Comisión Estatal de Agua y Alcantarillado ..	88
6.10. Organismos operadores	89
6.11. Métodos, técnicas e instrumentos .....	89
6.12. Resultados y discusión .....	97
<b>7. CONCLUSIONES</b> .	185
<b>8.FUENTES CONSULTADAS</b> ...	193
<b>9. ANEXOS</b>	201

## Lista de cuadros

	<b>Página</b>
Cuadro 1. Integración porcentual de un consejo de cuenca .	16
Cuadro 2. Estructura orgánica de los consejos de cuenca ...	18
Cuadro 3. Fases de la Planeación Estratégica	38
Cuadro 4. Elementos que se integran en la GIRH ..	74
Cuadro 5. Organigrama de la GEH ...	82
Cuadro 6. Indicadores del cambio y aportaciones intelectuales ..	91
Cuadro 7. De la abstracción al trabajo de campo (ejemplo) .	95
Cuadro 8. Métodos de investigación para los indicadores	96
Cuadro 9. Criterios de evaluación del auto diagnóstico .	100
Cuadro 10. Concentrador del indicador “Calidad” ..	103
Cuadro 11. Concentrador del indicador “Legislación”	112
Cuadro 12. Concentrador del indicador “Descentralización” .	126
Cuadro 13. Concentrador del indicador “Mecanismos para resolver conflictos” ...	134
Cuadro 14. Concentrador del indicador “Coordinación Interinstitucional” ..	137
Cuadro 15. Concentrador del indicador “Formación de capacidades institucionales” ..	154
Cuadro 16. Concentrador del indicador “Capacitación de los empleados”	159
Cuadro 17. Concentrador del indicador “Integración multisectorial”	161
Cuadro 18. Concentrador del indicador “Integración de los usos del agua”	161
Cuadro 19. Concentrador del indicador “Mercados de agua” ...	163
Cuadro 20. Concentrador del indicador “Gestión de la demanda” ..	164
Cuadro 21. Concentrador del indicador “Protección de cuerpos de agua”	166
Cuadro 22. Concentrador del indicador “Integración con otros recursos naturales” ...	167
Cuadro 23. Concentrador del indicador “Cobertura social” ..	167
Cuadro 24. Concentrador del indicador “Diferenciación de tarifas” .	169
Cuadro 25. Concentrador del indicador “Participación de las mujeres” .	171
Cuadro 26. Concentrador del indicador “Participación de los jóvenes” .	173
Cuadro 27. Concentrador del indicador “Participación de los grupos indígenas” ..	176
Cuadro 28. Concentrador del indicador “Participación de las organizaciones civiles” .	179

## Lista de gráficos

	<b>Página</b>
Gráfica 1. Utilidad del Programa INTRAGOB .....	101
Gráfica 2. Toma de decisiones en la GEH.....	125
Gráfica 3. Aprecio por el centralismo en los empleados de la GEH.....	126
Gráfica 4. Antigüedad en años del personal de la GEH.....	131
Gráfica 5. Relaciones laborales en la GEH.....	132
Gráfica 6. Norma vs experiencia.....	133
Gráfica 7. Conocimiento del enfoque GIRH .....	141
Gráfica 8. Difusión del enfoque GIRH .....	142
Gráfica 9. Aprecio por la planeación en la GEH.....	146
Gráfica 10. Conocimiento de la “Misión” en la GEH.....	146
Gráfica 11. Participación en la planeación.....	147
Gráfica 12. Evaluación sistemática en la GEH.....	148
Gráfica 13. Socialización de la evaluación en la GEH.....	149
Gráfica 14. Evaluación y planeación.....	149
Gráfica 15. Difusión de la evaluación.....	150
Gráfica 16. Respeto por la normatividad.....	153
Gráfica 17. Capacitación en la GEH.....	158
Gráfica 18. Tipo de capacidades.....	159
Gráfica 19. Debilidades de la GEH.....	182

## Lista de anexos

	<b>Página</b>
Anexo 1. Disponibilidad de Agua por Unidad Geohidrológica (Acuífero) Estado de Hidalgo ..	201
Anexo 2. Disponibilidad de Agua por Región Hidrológica Estado de Hidalgo ..	201
Anexo 3. Distritos de Riego Estado de Hidalgo	202
Anexo 4. Aprovechamiento en los Distritos de Riego Estado de Hidalgo ..	202
Anexo 5. Aprovechamiento en las Unidades de Riego Estado de Hidalgo ..	203
Anexo 6. Saneamiento en el Estado de Hidalgo	203
Anexo 7. Estado de Hidalgo / Consejos De Cuenca .	204
Anexo 8. Organismos Auxiliares de los Consejos de Cuenca Estado de Hidalgo .	205
Anexo 9. Organismos Operadores de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en el Estado de Hidalgo	205
Anexo 10. Cédula de entrevista. Funcionarios municipales y organismos operadores municipales ...	207
Anexo 11. Cédula de entrevista. Funcionarios de la Gerencia Estatal en Hidalgo ..	208
Anexo 12. Cédula de entrevista. Funcionarios de la Comisión Estatal de Agua ..	211
Anexo 13. Cédula de entrevista. Funcionarios del Gobierno Federal	212
Anexo 14. Cédula de entrevista. Miembros de los Consejos de Cuenca..	213
Anexo 15. Cuestionario ..	215
Anexo 16. Escala Likert .	218
Anexo 17. De los indicadores a la recolección de información ...	221

## 1. Presentación

Este estudio aborda las cuestiones relativas a las transformaciones institucionales que experimentó la Gerencia Estatal en Hidalgo (GEH) de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) durante el sexenio 2000-2006, en México.

Se acepta la premisa de que la gestión pública se encuentra en pleno proceso de transformación en la mayoría de los países occidentales. Particularmente, México lo inició en el contexto de las reformas estatales ocurridas en la década de los ochentas, tratando de resolver sus recurrentes crisis, especialmente la de corte fiscal y de administración pública.

En tal ambiente de crisis, se han generado propuestas analíticas y operativas que buscan impactar en la administración pública. En los más recientes episodios han destacado la Gobernanza y la Nueva Gestión Pública como las propuestas para atender los problemas publiadministrativos que aún persisten.

Complementariamente, el enfoque de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) ha sintetizado la discusión en torno a la identificación de problemas y resoluciones en el sector del agua, de tal manera que México ha moldeado sus principales documentos institucionales en ese sentido.

El análisis parte de considerar que las construcciones intelectuales conocidas como Gobernanza, Nueva Gestión Pública (NGP) y Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) han emplazado a la institución a transformarse a través de su materialización en la reforma de sus marcos organizacional, jurídico y programático. Pero también considera que todo intento de cambio es filtrado por el marco institucional, el cual está constituido por las reglas formales e informales de la organización.

El *problema* que se plantea es que, ante el emplazamiento de las construcciones teóricas y empíricas de los últimos años en la gestión pública en general, y de los recursos hídricos, en particular puede expresarse a través de las siguientes preguntas:

- ¿Cómo ha respondido la GEH de la CONAGUA?
- ¿Es coherente su transformación con los postulados de los desarrollos más recientes en materia de gestión pública y gobernanza?
- ¿Se encamina hacia un desempeño con enfoque en la GIRH?
- ¿Qué inercias negativas existen?
- ¿Qué logros se identifican?

Las *hipótesis* que guían esta investigación se plantean de la siguiente manera:

1. “La GEH se encuentra experimentando diversas transformaciones estimuladas por los postulados de la Gobernanza, la NGP y la GIRH”
2. “En el proceso de transformación se observa una serie de rupturas y continuidades que son determinadas por el marco institucional predominante”
3. “El marco institucional de la GEH produce resultados diferentes a las expectativas de cambio”.

En continuidad, el *objetivo* es identificar las transformaciones experimentadas por la GEH de la CONAGUA, respecto a la gestión de los recursos hídricos, de cara a las construcciones intelectuales Gobernanza, Nueva Gestión Pública y GIRH, así como el papel que juegan los elementos del marco institucional (Neoinstitucionalismo) en las rupturas y continuidades del proceso.

Para el logro de los objetivos se procedió *metodológicamente* a desdoblar los conceptos centrales en conceptos más pequeños que pudieran ser visualizados en la realidad a través del análisis documental, y de la aplicación de encuestas (censo y escala de actitud) y entrevistas.

La *importancia* del trabajo radica en redimensionar los esfuerzos de transformación administrativa que emprende una organización. Aclara que los éxitos y los fracasos no son una empresa racional que pueda proceder inmaculada con respecto a su diseño; devuelve, así, el carácter humano a los proyectos de reforma, reconociéndoles incidentes no calculados, tales como apoyos, rechazos e indiferencias, entre otros.

El documento inicia describiendo el contexto del agua (primer capítulo), con la intención de poner en perspectiva la situación espacial y temporal del recurso, así como su juridicidad, organización y principales instrumentos de gestión.

El segundo capítulo da cuenta de la óptica del estudio; atiende la discusión contemporánea de la gestión pública, poniendo en relieve categorías como Gobernanza, Nueva Gestión Pública y el enfoque GIRH.

El tercero registra la importancia de estudiar a las instituciones, considerando que el Neoinstitucionalismo se ha postulado como la alternativa teórica más sólida para lograrlo.

En el cuarto capítulo se desarrolla la historia específica de la discusión en torno a los recursos hídricos y se ofrece una definición de lo que se entiende por enfoque GIRH

El quinto y último de los capítulos describe, en primer término, el contexto específico en que se desenvuelve la GEH; así, se ubica geográficamente al Estado de Hidalgo; la situación de la estructura y funcionamiento de la institución; los actores y organizaciones que le son periféricas; y los principales indicadores que permiten obtener una idea de lo que ocurre en materia de gestión del agua.

En segundo término, se analizan y discuten los resultados de la investigación documental y de campo, interpretando cada uno de los rubros que constituyen el andamiaje intelectual. Para ello, se procedió a buscar de cada uno de los indicadores su referencia en documentos de trabajo de la GEH, en leyes y reglamentos de la materia y en la percepción de los principales actores internos y externos.

El procedimiento descrito ha permitido arribar a conclusiones que, se espera, proporcionen elementos de juicio que permitan orientar posibles estrategias futuras de cambio hacia mejores estándares de desempeño.

## **2. Primer capítulo. El contexto del agua**

### ***El agua en el mundo***

Un dato que nos ha acompañado a los habitantes de este planeta, es que las tres cuartas partes de la superficie del globo terráqueo están cubiertas de agua; tal información prohijó la convicción de que el líquido era el elemento más abundante. Acaso por ello nunca lo asociamos con la idea de escasez.

En estricto rigor es cierto que el agua es abundante, sin embargo, cuando especificamos que nos referimos a la que está disponible para consumo humano, el panorama se modifica dramáticamente (Saleth y Dinar, 2004).

Sólo la sexta parte del 1% del total de agua dulce puede ser aprovechada; el resto, por diversas razones, se encuentra fuera de nuestro alcance (Aldama, 2004).

A esa relativa escasez de agua disponible para consumo humano la agudizan el dispendio indiferente; la necesidad de utilizarla, aún cuando ocurra de manera insostenible; y la ignorancia compartida sobre el recurso. A este marco se añaden instituciones gestoras ineficaces, núcleos urbanos contrarios a la posibilidad de abasto y asentamientos humanos vulnerables al comportamiento natural del agua.

La gestión del agua en el mundo reporta saldos negativos. La quinta parte de la población no tiene acceso a ella; las enfermedades hidrotansmisibles provocan entre 3 y 4 millones de muertes anuales; la desnutrición está asociada a la escasez; y la biodiversidad ha disminuido ante la pérdida de la mitad de humedales (Aldama, 2004).

Con algunas excepciones, la gestión del agua en el planeta se encuentra presionada por diversas prácticas inadecuadas. Por ejemplo, algunos sistemas de financiamiento permiten subsidios a quienes no los necesitan e imponen costos onerosos a quienes ya se encuentran en situación vulnerable; la tecnología para

revertir diferentes dimensiones del problema no ha sido suficientemente socializada; la gestión es monopolizada gubernamentalmente a pesar de que un fuerte componente del problema y de la solución se encuentra entre los usuarios; el 10% del agua que se consume pertenece a acuíferos con problemas de sobreexplotación.

El agua en el mundo ha estado asociada al modelo de desarrollo predominante; en la actualidad los organismos multilaterales suelen uniformar sus recomendaciones en torno a la gestión de los recursos hídricos. Así, resalta la adjudicación de valor económico al agua. La crisis financiera iniciada con la caída de los precios internacionales del petróleo, durante la década de los setenta en el siglo XX, ha dejado una clara herencia de principios económicos; los gobiernos deben incrementar sus niveles de eficiencia, ya sea a través de retirar o disminuir sus políticas de subsidio o bien retirándose de algunas actividades que pueden cubrir las empresas privadas.

Cuando se asume que el mercado opera a través de una mano invisible que dota de equilibrio, las consecuencias suelen ser adversas; la guerras por los sistemas de propiedad, división y explotación de la tierra fueron los escenarios de los siglos XVI, XVII y XVIII, mientras que la disputa por la propiedad, asignación, distribución y explotación de los recursos energéticos, tales como el carbón, petróleo y electricidad, caracterizó a los siglos XIX y XX (Petrella, 2002). Diversos foros mundiales indican que las guerras del siglo XXI podrían tener como fuerte componente la disputa por el agua, aunque este escenario está presente ya de manera contundente<sup>1</sup>.

Ideológica y políticamente, los países que se encuentran en la parte más alta de una cuenca pretenden hacer valer el principio de *soberanía territorial*

---

<sup>1</sup> En Asia; Bangladesh, la India y Nepal se encuentran en permanente tensión a causa de la cuenca que comparten. En Oriente; Iraq, Siria y Turquía discuten las cuotas internacionales del Tigris y el Éufrates. En África; el Río Nilo es causa de conflicto entre Egipto, Etiopía y Sudán. En Europa; la contaminación del Danubio ha tensado la relación entre Hungría y Eslovaquia. En el caso mexicano, el Río Colorado ha tensado la relación con los Estados Unidos. Son estos sólo algunos ejemplos de la conflictividad que puede implicar una cuenca internacionalmente compartida.

*absoluta* (Petrella, 2002), lo que implica que su derecho a gozar de todos los recursos hídricos de su territorio es irrenunciable. Mientras que los países que se encuentran en la parte más baja proclaman el principio de *integridad territorial absoluta*, lo que implica su derecho a beneficiarse del caudal natural, sin importar que este se origine en otras naciones. Por supuesto que estos dos principios, en estado puro, son unilaterales e irreconciliables.

La alternativa a los conflictos internacionales a causa de una misma cuenca hidrológica<sup>2</sup> ha descansado en tres principios; el principio de soberanía territorial limitada e integrada, el cual reza que todo Estado tiene derecho a utilizar las aguas de su territorio a condición de que no perjudique los intereses de otros estados; el principio de comunidad de intereses, por el cual ningún Estado puede utilizar las aguas de su territorio sin consultar a otros; y, finalmente, el principio de uso razonable y equitativo mediante el cual cada uno de los estados implicados tienen derecho a utilizar, parcialmente, las aguas y sus recursos, de manera justa y razonable, sin poner en riesgo los beneficios de los demás (Petrella, 2002).

El panorama del agua ha provocado reacciones de alarma entre la comunidad internacional. En el contexto del Segundo Foro Mundial del Agua, celebrado en La Haya en el año 2000, se enunció la Visión Mundial del Agua para 2025, la cual sostiene que:

*Todo ser humano debe tener acceso seguro al agua para satisfacer sus necesidades de consumo, saneamiento, y producción de alimentos y de energía, a un costo razonable. El abastecimiento del agua para la satisfacción de estas necesidades básicas debe realizarse en armonía con la naturaleza.*

Como puede apreciarse, los asuntos relativos a la gestión del agua, en el plano mundial, han tomado la forma de conflictos merecedores de la atención por parte de la comunidad internacional.

---

<sup>2</sup> Cabe recordar que una cuenca hidrológica significa una continuidad territorial por donde corren las aguas pertenecientes a un mismo sistema, su extensión puede ser tal, que más de un país tiene que compartir el líquido, ocasionando conflictos recurrentes.

## **2.1. México y la gestión de los recursos hídricos**

### **Antecedentes históricos**

Al término de la Revolución Mexicana, se requería que el país se dirigiera hacia la estabilidad y el desarrollo. Uno de los principales retos era el de incrementar la producción de alimentos, para lo cual se trabajó en la construcción de infraestructura hidroagrícola. Así, en 1926 se crea la Comisión Nacional de Irrigación y se promulga el Acta de Irrigación.

En un país eminentemente rural como el México posrevolucionario, la Secretaría de la Reforma Agraria jugó un papel determinante. Así, se entiende porque el manejo del agua se identificó principalmente con el sector agrícola; las políticas del campo y de los recursos hídricos se asumían necesariamente fusionadas. Fue el tiempo de la creación e impulso a los distritos y unidades de riego. En este marco, y durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, se promulga la Ley de Aguas de Propiedad Nacional.

En 1947, la Comisión Nacional de Irrigación se transforma en la Secretaría de Recursos Hidráulicos, prometiendo mayor atención al sector hidráulico y dirigiéndolo a usos alternos para responder a las necesidades de crecimiento urbano y de industrialización (Ramos y Lorda, 2004).

Para la década de los años cincuenta, ya se habían constituido las primeras Comisiones de Cuenca correspondientes a los ríos Grijalva, Papaloapan, Coatzacoalcos y Balsas, con la óptica de provocar el desarrollo regional en función de los grandes complejos hidráulicos. En la década siguiente se continuó con la rehabilitación e impulso a los distritos de riego para mejorar la productividad del campo, amén de proseguir en la construcción de los desarrollos hidráulicos de gran envergadura (Centro del Tercer Mundo para el manejo del Agua, A.C., 2003).

En 1972 ve la luz la Ley Federal de Aguas, la cual enuncia con claridad atribuciones y responsabilidades de las dependencias federales en materia de agua a efecto de coordinar su gestión.

En 1975 se formula y publica el Plan Nacional Hidráulico, el cual estaba orientado a dotar de coherencia e integrar las políticas en materia de recursos hídricos. Así, se pudieron definir regiones con criterios hidrológicos y pensar el desarrollo de los recursos hídricos en función de factores sociales y económicos, que antes habían sido soslayados. Este instrumento del gobierno federal permitió plantearse la planeación a largo plazo al fijar escenarios a 25 años. Más aún, consideró problemas que antes no habían sido concebidos, como la contaminación del agua. El Plan Nacional Hidráulico constituye el primer intento serio de atender integralmente los recursos hídricos (Centro del Tercer Mundo para el manejo del Agua, A.C., 2003).

En el sexenio de José López Portillo se fusionaron la Secretaría de Recursos Hidráulicos y la de Agricultura para convertirse en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, focalizando, nuevamente, la atención de los recursos hídricos en el sector agrícola. Con ello se perdió otra vez la visión de largo alcance planteada en el Plan de 1975. Más aún, para 1985, la Comisión Nacional del Plan Hidráulico, creada *ex profeso* para la implementación del Plan Nacional Hidráulico de 1975, se transformó en el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, fragmentándose el equipo de trabajo y los esfuerzos conjuntos que se habían emprendido. En suma, el Plan de 1975 no logró efectuarse jamás con las estrategias y resultados con que se formuló. La historia de los recursos hídricos en México es poco afortunada en el sentido de regresar a fórmulas de gestión enfocadas sólo al uso agrícola y a un sector del gobierno federal.

En 1989 se creó la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), organismo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y fue hasta 1992, cuando se creó la Ley de Aguas Nacionales (LAN), la cual reconoce a la CONAGUA como la única autoridad en materia de aguas nacionales. Es así como se ha reintentado darle un sentido multisectorial y para usos múltiples a los recursos hídricos.

### **Marco jurídico**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Artículo 27, describe qué aguas son propiedad de la Nación. En una lectura atenta se llega a la conclusión de que por diversas razones todas las aguas son materia de interés para el gobierno federal.

Ya sea por concesión o por asignación, el gobierno federal otorga derechos a terceros para aprovechar los recursos hídricos. Sin embargo, el responsable de la calidad y la cantidad sigue siendo el propio gobierno federal<sup>3</sup>.

El Artículo 115 constitucional concede a los municipios la facultad para prestar el servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento; mientras que las leyes estatales de agua regulan de manera específica las formas y modalidades bajo las cuales se desempeñan los gobiernos locales en la prestación de dicho servicio<sup>4</sup>.

El instrumento legal más importante en el sector es la Ley de Aguas Nacionales (LAN). Aprobada en 1992, la LAN regula la explotación del agua y establece los mecanismos para cuidar de su calidad y cantidad. La LAN fue modificada en 2004, de tal evento resalta el interés por conseguir una gestión más integrada y una gestión por cuencas. Complementariamente, el reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, emitido en 1994, está dedicado a describir al detalle tiempos, procedimientos, actores y acciones relativos a la gestión del agua<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Aunque se invoca una gestión compartida entre los diversos órdenes de gobierno, la rectoría sigue a cargo del gobierno federal. Esta situación es de explicación compleja, ya que obedece tanto a razones políticas que tienen que ver con un largo predominio del gobierno central sobre el resto de los gobiernos, como a razones técnicas, ya que los gobiernos subnacionales, sobre todo los municipales, han tenido menos oportunidades de desarrollar competencias para la atención de estos asuntos. Para una mayor referencia jurídica sobre la concurrencia ver, Artículo 4º de la Ley de Aguas Nacionales.

<sup>4</sup> El 5 de febrero de 1983, tuvo lugar la reforma constitucional más profunda de los últimos tiempos en materia municipal; el Artículo 115 se modificó de tal manera que las facultades y obligaciones de los gobiernos municipales se incrementaron considerablemente. Entre las reformas más significativas se encuentra la de facultar de forma exclusiva a los municipios para la prestación de los servicios públicos, entre ellos, el de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

<sup>5</sup> Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales.

En materia de planeación, la elaboración del Programa Nacional Hidráulico constituye una obligación para la Comisión Nacional del Agua, en los términos señalados por la LAN<sup>6</sup>. Este instrumento es considerado como una etapa dentro de un proceso que permite estructurar las iniciativas ciudadanas, alcanzar objetivos concretos y encaminar al país a una visión de largo plazo (CONAGUA, 2001). Dicho programa nos permite identificar las políticas del gobierno federal en materia de agua.

En referencia a la recaudación, la Ley Federal de Derechos en Materia de Agua es el instrumento jurídico que fija las tarifas, ya sea para los diferentes usos o para las descargas de aguas residuales. Su contenido es polémico, ya que permite acciones contrarias a la protección de los recursos hídricos. El caso es que este ordenamiento declara, como principios, que el agua tiene un valor que está en función de la *disponibilidad* y que *el que contamina paga*, aunque en la vía de los hechos no hay explicación de cómo es eficaz la protección o la reparación a los daños provocados.

En virtud de que son concurrentes las facultades para la protección al medio ambiente, la federación, los estados y los municipios generan leyes y reglamentos en la materia, lo que parece apropiado, sin embargo, la efectividad en la aplicación es una asignatura pendiente. La regulación más débil suele ser la municipal, ya que está subordinada a los órdenes jurídicos federal y estatal.

### **Estructura de la CONAGUA**

En la actualidad, la CONAGUA es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). Orgánicamente<sup>7</sup>, divide sus funciones en siete subdirecciones, a saber: Administración; Administración del Agua; Infraestructura Hidroagrícola; Agua Potable, Drenaje y Saneamiento; Jurídica; Programación; y Técnica. Como

---

<sup>6</sup> Artículo 9º de la Ley de Aguas Nacionales.

<sup>7</sup> Cabe señalar que el 30 de noviembre de 2006 apareció en el *Diario Oficial de la Federación*, el Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Agua, el cual transformó la estructura orgánica de la CONAGUA, quedando como aquí se cita.

apoyo, cuenta con las coordinaciones siguientes: Servicio Meteorológico Nacional; Revisión y Liquidación Fiscal; Atención Institucional, Comunicación y Cultura del Agua; Atención de Emergencias y Consejos de Cuenca.

La Dirección General de la CONAGUA se apoya regionalmente<sup>8</sup> en 13 Organismos de Cuenca y están definidos como unidades técnicas, administrativas y jurídicas especializadas con carácter autónomo. Estas figuras tratan de ajustar su perímetro de competencias a la configuración hidrológica del país.

Para cada entidad federativa hay una Dirección Local (antes GEH), salvo en aquellas en donde tienen su sede los organismos de cuenca. La Dirección Local busca atender los asuntos peculiares de cada entidad, pero no deja de depender directamente del organismo de cuenca al que pertenece.

El brazo técnico y científico de la CONAGUA es el Instituto Mexicano del Agua (IMTA). Esta instancia está dedicada a la generación y difusión del conocimiento sobre recursos hídricos. Aunque en el origen fue pensada para apoyar el trabajo de ingeniería y conocimiento hidráulico técnico, en los últimos tiempos ha abierto su ángulo de visión a asuntos que tienen que ver con las ciencias sociales y económico-administrativas.

La política hídrica es definida por un Consejo Técnico. Este es presidido por el Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Lo integran los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; de Desarrollo Social; de Salud; de Energía; y de la Función Pública. De manera eventual pueden ser convocados usuarios, estados, municipios y otras dependencias del gobierno federal. El Consejo Técnico es un intento por pluralizar la toma de decisiones, por desencajonar de un sólo sector la gestión y por abordar la materia desde su complejidad.

---

<sup>8</sup> *El Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Agua*, ya citado, modificó la denominación "Gerencia Regional" por el de "Organismo de Cuenca". Así mismo, modificó la de "Gerencia Estatal" por la de "Dirección Local".

La LAN señala que a cada Organismo de Cuenca le corresponde un Consejo Consultivo que se integra por representantes designados por los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; de Desarrollo Social; de Energía; de Economía; de Medio Ambiente y Recursos Naturales; de Salud; y de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, además de la Comisión Nacional Forestal, y de la CONAGUA, que es quien lo preside. Además, el Consejo Consultivo integra a un representante estatal por cada uno de los estados comprendidos en el ámbito de competencia territorial del Organismo de Cuenca. También, cada uno de los estados nombra a un representante del conjunto de sus presidencias municipales. Todos los miembros, con voz y voto. Esta es la vía concebida para distribuir la toma de decisiones entre más actores gubernamentales.

Dentro de las facultades de los Consejos Consultivos se encuentra la de conocer y acordar la política hídrica regional, la cual debe ser congruente con la política hídrica nacional. Como se puede apreciar, en estricto rigor la gestión sigue ocurriendo de manera centralizada, pero con ciertos matices que podrían pluralizar cada vez más la toma de decisiones.

### **Planeación hidráulica**

De acuerdo a la fracción I del Artículo 15 de la LAN, la Comisión Nacional del Agua es la responsable de la elaboración del Programa Nacional Hidráulico. Este se inscribe en el Plan Nacional de Desarrollo, el cual pretende ser la guía para el ejercicio del gobierno federal. Este instrumento contiene los principales elementos que configuran la política hídrica del país; en él se consignan los diagnósticos que conforman los nudos problemáticos y las áreas de oportunidad del sector, así como los objetivos y estrategias para el desarrollo en y a través de los recursos hídricos.

El Programa Nacional Hidráulico 2001-2006 fue elaborado bajo el esquema de Planeación Estratégica, lo que significa que pretende ser un instrumento de largo alcance temporal. Su *visión* se extiende al año 2025 y plantea cómo habrá

evolucionado el sector si se actúa con coherencia y continuidad transexenal en los proyectos.

### **Descentralización**

México tiene una arraigada tradición centralista en demérito de sus gobiernos locales y estatales. La formación del Estado, durante la posrevolución, privilegió al gobierno federal para concentrar las más variadas funciones; la gestión del agua no ha sido la excepción.

La gestión del agua ha ocurrido principalmente por decisiones del gobierno federal; los gobiernos subnacionales y los usuarios han sido actores que reciben beneficios o perjuicios por las políticas en turno. La producción de normas, la expansión de la infraestructura, la administración, la puesta en marcha de los proyectos han corrido a cargo del gobierno central.

Al cobijo de las reformas estatales, empujadas por el anquilosamiento del viejo sistema político-administrativo, el sector hidráulico, así como muchos otros, han iniciado, durante las últimas dos décadas, una serie de transformaciones que tienden a pluralizar la gestión del agua. En la actualidad, aún si de manera incipiente, los gobiernos estatales y municipales, así como los usuarios, deben involucrarse en la gestión, de acuerdo a los instrumentos normativos y programáticos.

La CONAGUA ha descentralizado hacia los gobiernos estatales, operativa y financieramente, algunos programas de agua potable para zonas urbanas y rurales. Adicionalmente, programas del sector hidráulico como Rehabilitación y Modernización de Distritos de Riego; Desarrollo Parcelario; Uso Eficiente del Agua y de Energía Eléctrica; y Uso Pleno de la Infraestructura Hidroagrícola se unieron al correspondiente del sector agropecuario, con la idea de impulsar el desarrollo de este sector de manera integral. Los recursos se conjuntaron en un fondo sectorial para canalizarlos hacia los usuarios.

Una política más o menos consolidada de descentralización ha sido la de la transferencia de la infraestructura de los distritos de riego a los usuarios; el uso

eficiente del agua es incrementalmente tangible a raíz de la implantación de este nuevo esquema (Roemer, 2000).

### **Régimen financiero y tenencia**

Para aprovechar los recursos hídricos es menester contar con una concesión o asignación, según se trate de usuarios privados o públicos, respectivamente. En casos diferentes se aplica la figura denominada *permiso*. Así también, para la descarga de aguas residuales se requiere autorización expresa de la CONAGUA. Toda esta actividad tiene efectos fiscales.

Para aprovechar los recursos hídricos y para las descargas de aguas residuales se requiere pagar los derechos correspondientes. Si bien es cierto que el agua es un bien público, su extracción y conducción, por ejemplo, requieren de recursos financieros. Es por ello que el “cobro por el agua” no representa ningún impuesto y mucho menos la venta del líquido, pero si requiere el pago por el derecho a obtenerla, en la idea de que en el proceso está presente la infraestructura física y administrativa.

La transferencia de títulos de concesión, a diferencia de las asignaciones, es permisible en la actualidad, de acuerdo a la LAN. De hecho, se permiten transacciones de volúmenes de agua que no se aprovechen por el concesionario. Esta es una novedad, en la formalidad. La finalidad es inhibir mercados irregulares de agua y permitir arreglos entre particulares que faciliten la redistribución del líquido.

El Registro Público de Derechos de Agua, a cargo de la CONAGUA, contiene la memoria de las operaciones relativas a la obtención, modificación y terminación de los derechos de agua. Este instrumento facilita la intervención de la autoridad en asuntos que tienen que ver con los usuarios.

La LAN vigente se plantea que con un sistema de tarifas estimulante es posible contribuir a la eficiencia y eficacia del sector. Así, deben pagar más quienes más agua consumen y quienes más contaminan; sin embargo, es otra arista discutible en términos de eficacia.

Podemos esperar que en los próximos años el nivel de inversión gubernamental mejore, ya que después de haber descendido a 10 815 millones de pesos en el año 2002, ha crecido gradualmente hasta alcanzar los 18 617 millones de pesos en 2005 (CONAGUA: 2006).

En la búsqueda de esquemas financieros más sanos, la CONAGUA ha apostado a que los usuarios de las aguas nacionales mejoren sus sistemas económicos a través de la recuperación de los costos de inversión y operación.

La idea de mejorar los sistemas de los usuarios es que se conviertan en agentes económicos plenos, que puedan ser sujetos de crédito y que sus finanzas se comporten como círculos virtuosos, en donde la recaudación eficaz y oportuna permita su propio desarrollo.

### **Participación social**

Como en la generalidad ocurría, la gestión del agua hasta hace poco era competencia exclusiva de las instancias federales. El gobierno se constituía como el único y gran decisor en la materia. El caso es que como muchos de los asuntos públicos, en la actualidad requieren del concurso de otros agentes. La complejidad de la problemática del agua deja claro que una buena parte del problema y de la solución corre a cargo de los propios usuarios y otros órdenes de gobierno.

Tal situación fue reconocida en la elaboración de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en 1988, en donde se exige la participación de la sociedad en lo concerniente a la política hidráulica. Este es el antecedente que propició que la LAN estableciera la obligatoriedad de la participación social.

En la actualidad, el Artículo 13 de la LAN contempla la participación social a través de los consejos de cuenca<sup>9</sup>. Ellos son órganos colegiados de integración

---

<sup>9</sup> Hasta mayo de 2006, se habían constituido 25 consejos de cuenca, aunque hay que considerar que en el país existen 37 regiones hidrológicas y 13 regiones hidrológico-administrativas (CONAGUA, 2007).

mixta, concebidos como instancia de coordinación y concertación, apoyo, consulta y asesoría entre sus miembros.

La desconcentración hacia las gerencias regionales dio inicio a los esfuerzos de la distribución en la toma de decisiones en la gestión del agua; posteriormente, la descentralización hacia los órdenes de gobierno estatal y municipal, y hacia los usuarios organizados, continuó con la misma tendencia. La reforma más significativa, consecuentemente, es la creación de los consejos de cuenca.

La estructura básica de un consejo de cuenca cuenta con un presidente, un secretario técnico y vocales. Los vocales participan con voz y voto, y representan a los tres órdenes de gobierno, a los usuarios del agua y a organizaciones de la sociedad, distribuidos porcentualmente como se muestra en la Cuadro 1.

Cuadro 1. Integración porcentual de un consejo de cuenca	
Vocales	Proporción de Representación
Representantes del Gobierno Federal	Los que resulten conforme a la Fracción IV del Artículo 13 BIS 2
Representantes de los Gobiernos Estatales y Municipales conforme a su circunscripción territorial dentro de la cuenca hidrológica	Cuando más 35%
Representantes de usuarios en diferentes usos y Organizaciones Ciudadanas o No Gubernamentales	Al menos 50%

*Fuente: Ley de Aguas Nacionales*

Ahora bien, el presidente del consejo de cuenca es designado de acuerdo a lo establecido por las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento de esta instancia y tiene voz y voto de calidad. El director general del organismo de cuenca funge como secretario técnico del consejo de cuenca, con voz, pero sin voto<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Esta condición del secretario técnico del consejo de cuenca, de participar con voz, pero sin voto está contemplada en el Artículo 13 del documento denominado Reglas de Organización y Funcionamiento de los Consejos de Cuenca.

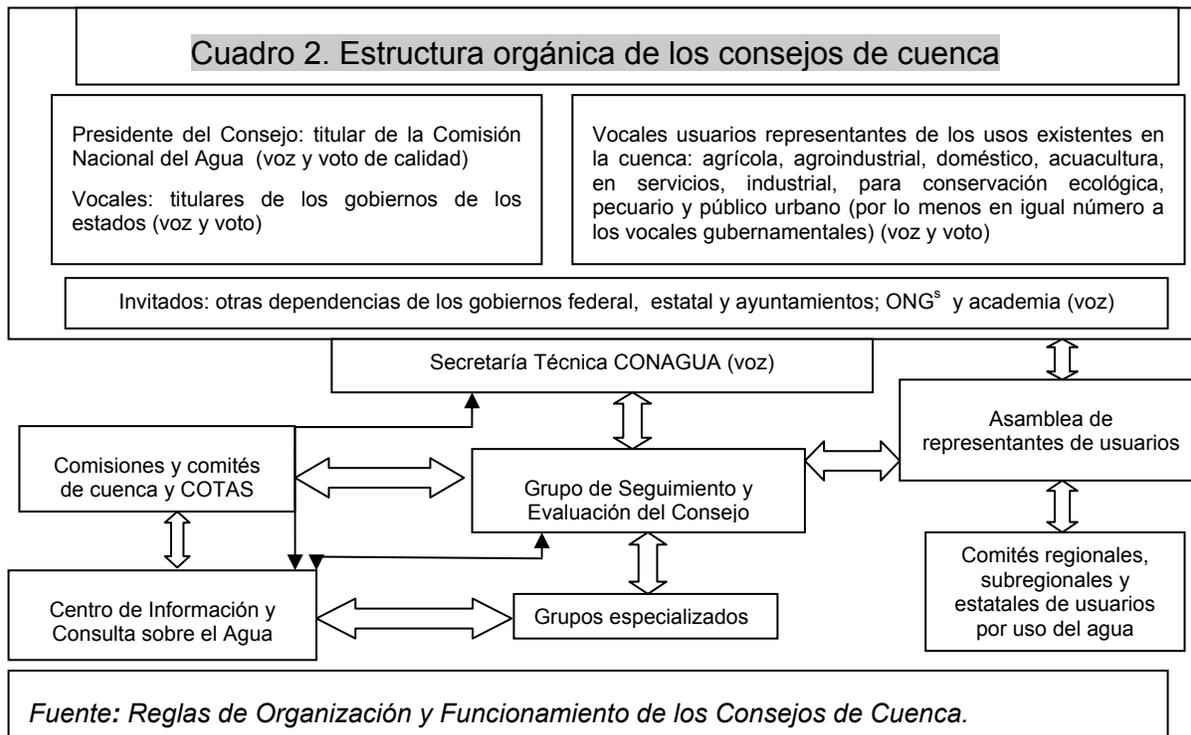
Cada uno de los consejos de cuenca es establecido y autorizado a instancias de la CONAGUA y se corresponde con una cuenca hidrológica o grupo de cuencas y su demarcación territorial.

El consejo de cuenca cuenta al menos con cuatro órganos para su funcionamiento: la asamblea general de usuarios, la cual está integrada por los representantes de los usuarios del agua de los diferentes usos y de las organizaciones de la sociedad; el comité directivo del consejo de cuenca, integrado por el presidente y el secretario técnico del consejo de cuenca; la comisión de operación y vigilancia del consejo de cuenca, de la cual depende un grupo técnico de trabajo mixto y colegiado; y la gerencia operativa, con funciones internas de carácter técnico, administrativo y jurídico.

Además de esta estructura básica, los consejos de cuenca, dentro de su demarcación, se auxilian de comisiones de cuenca, correspondientes a una subcuenca o grupo de subcuencas; de comités de cuenca, correspondientes a una microcuenca o grupo de microcuencas; y de comités técnicos de aguas subterráneas (COTAS), correspondientes a un acuífero o grupo de acuíferos.

Estos organismos auxiliares también son órganos colegiados de integración mixta y gozan de cierta independencia o, al menos, no están formalmente subordinados a la Comisión Nacional del Agua. Se entiende que su existencia contribuye a simplificar el manejo de las cuencas, las cuales por su gran tamaño requieren esta división. Ahora bien, en ocasión de la planeación estratégica y operativa es posible arribar a mejores resultados si se atiende por parcelas manejables, como aquí se ha descrito. En el Cuadro 2 se indica la estructura orgánica de los consejos de cuenca.





### **Características físicas**

En el plano nacional, la disponibilidad anual promedio *per cápita* ha sido de 4,986 m<sup>3</sup>/hab/año (CONAGUA, 2006), lo que nos califica como de preocupante baja disponibilidad en comparación con los Estados Unidos donde el promedio de disponibilidad es de 15,000 m<sup>3</sup>/hab/año. Pero si a esto le agregamos que debido al crecimiento de las actividades económicas ocurridas entre 2000 y 2005, la disponibilidad se redujo 5.5% (CONAGUA, 2006), el panorama se complica.

En el país sólo se utiliza, en promedio, el 16% del volumen de disponibilidad natural media de agua, pero si observamos de manera focalizada al norte, nos damos cuenta que ocupan más del 40%, índice que está considerado por la Organización de las Naciones Unidas como de fuerte presión sobre el recurso hídrico (CONAGUA, 2006).

En el territorio nacional se identifican dos zonas de disponibilidad: la primera de ellas abarca el sur y sureste, mientras que la segunda se extiende

hacia el norte, centro y noroeste del país. La disponibilidad natural media *per cápita* en la primera es 7.3 veces mayor que en la segunda; el problema es que en ésta se asienta 77% de la población, se genera 85% del PIB y sólo se tiene 32% de la disponibilidad natural media (CONAGUA, 2006).

Aunque la precipitación anual promedio<sup>11</sup> histórica es del orden de 722 milímetros,<sup>12</sup> dos terceras partes tienen lugar, torrencialmente, entre junio y septiembre, con condiciones difíciles para aprovecharla. Además, la precipitación se distribuye de forma tal que sólo el 28% de ella ocurre en la zona norte. Ello ha generado una fuerte competencia por el líquido y que la sobreexplotación de acuíferos sea intensa (Aldama, 2004).

Los últimos 30 años han sido de creciente sobreexplotación de acuíferos: 32 en 1975; 36 en 1981; 80 en 1985; 97 en 2001; 102 en 2003; y 104 en 2006. De ellos se extrae el 60% del agua subterránea para todos los usos, cuando el total en el país rebasa los 600 (CONAGUA, 2007).

Por otro lado, México espera dos situaciones extremas cada año; sequías e inundaciones, con sus respectivos impactos económicos y sociales. Tal situación torna compleja la problemática del agua, pues la implantación de medidas para mitigar sus efectos adversos está muy lejos de ser estándar; mientras en algunos lugares hay necesidad de acercar agua de lugares lejanos y económicamente prohibitivos, en otros, se requiere canalizar la dañina abundancia que en ocasiones afecta a centros de población y unidades productivas.

El aprovechamiento de agua dulce, para cada uso, es desproporcionado; el sector agrícola ocupa 76.8%; para el abastecimiento público, 13.9%; en las termoeléctricas, 5.4%; y para la industria autoabastecida 3.8% (CONAGUA, 2007). Esta distribución evidencia el uso intensivo en el sector agropecuario.

---

<sup>11</sup> Esta precipitación se calcula para un promedio mínimo de 10 años, que empieza el primero de enero del primer año y acaba el 31 de diciembre del último año.

<sup>12</sup> Aunque en 2005 alcanzó una lámina de 804.8 mm, es decir 4% más que el promedio histórico.

De acuerdo al Censo de Población y Vivienda del año 2000 (INEGI, 2001), la cobertura de agua potable a nivel nacional alcanza el orden del 87.8 %, pero con una brecha entre los tipos de población; 94.6% en centros urbanos y 68.0% en zonas rurales. La inequidad se pronuncia más en el alcantarillado; nacionalmente la cobertura asciende a 76.2%, con una brecha tal que en las zonas urbanas es de 89.6% y en las rurales 36.7% (CONAGUA, 2003).

A manera de glosa, es posible aseverar que la gestión de los recursos hídricos en México tiene una larga historia institucional que ha sido la respuesta a los modelos de desarrollo en turno. También, es posible apreciar que es objeto de serios problemas que se derivan de las condiciones físicas del país, aunque otros tantos sean de naturaleza antropogénica. Dicho de otra manera, la biografía del agua atraviesa por la historia de sus instituciones, por la revisión de las diferentes visiones e intereses que la han animado, por las características físicas que le son inherentes y por la impronta que le ha dejado el factor humano. Así, se entiende por qué la gestión del agua no es, ni ha sido, un asunto simple ni de fácil resolución.

### **3. Segundo capítulo. La óptica del estudio**

En este capítulo se da cuenta de las aportaciones intelectuales que guían la interpretación de la realidad que se estudia. Como todo cuerpo teórico que ofrece una visión parcial del mundo, es discutible y presenta las filias de quien escribe, sin embargo, contribuye a fijar los límites y expectativas en cualquier estudio.

En este estudio, se entiende que el mundo del agua tiene un fuerte componente social, particularmente de gestión, que ha de ser estudiado con las herramientas conceptuales que se han producido en la materia.

El concepto de gobernanza, con el cual inicia el capítulo, es revisado y propuesto para contextualizar el escenario en el que ocurren los fenómenos de gestión. Se destaca su capacidad y superioridad para analizar la situación actual y la situación ideal respecto a las relaciones que ocurren en el conjunto social.

También permite apreciar las relaciones que se fincan entre los diversos actores involucrados en la gestión del agua.

En referencia a otra de las aportaciones intelectuales, la Nueva Gestión Pública, así como dos de sus herramientas; Gestión Estratégica y Gestión de Calidad, son abordadas como referentes para valorar el rumbo y el nivel de transformación que se experimenta en la GEH, sobre todo, porque de manera explícita, la institución se inclina por la consecución de una nueva configuración basada en sendas herramientas, tal y como se puede apreciar en el Programa Nacional Hídrico y el Modelo INTRAGOB, propuestas vigentes en el periodo que se estudia.

### **3.1. La administración pública a revisión**

Para entender los problemas del agua desde el ángulo intelectual de la gestión pública es necesario hacer un recorrido histórico y conceptual sobre la reforma del Estado, bajo el entendido de que sus instituciones y la sociedad, están determinadas por la configuración que adquiere en un momento y espacio específicos.

Para referirnos a los recientes cambios que han hecho época, ocurridos en los últimos años, identificamos al *Estado Gendarme*, vigente en el siglo XIX y las primeras décadas del XX, como aquel que se confeccionó en la idea de que su misión se cumplía con la defensa del exterior y la seguridad interna, por lo que bastaba con las herramientas jurídicas, concretamente el derecho administrativo, para entender el desempeño del gobierno como brazo ejecutor de ese arreglo estatal.

Después de la Gran Depresión la tendencia en la configuración del Estado se inspiró en los postulados del modelo keynesiano<sup>13</sup>, en el sentido de que se

---

<sup>13</sup> J. M. Keynes, postuló, como respuesta a la crisis económica iniciada en 1929, que las instituciones deberían contar con poder suficiente para revertir los embates del fenómeno recesivo. El control era posible a través del gasto presupuestario del Estado, pues ante un incremento de éste se produce un incremento en la demanda agregada. Amén de sus aportaciones teóricas, el trabajo de Keynes, plasmado en su obra *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*,

reconoció al gobierno como un agente económico, obligado a intervenir para atender las fallas de mercado.

La inserción del gobierno en la economía ocurrió a través de un despliegue en la producción de bienes y servicios públicos, lo que atizó rápidamente la idea y el modelo de que el gobierno del Estado tenía su razón de existir en la procuración del bienestar de la sociedad. Conocido, consecuentemente, como Estado Social, se concibió como promotor del desarrollo social y, para atender su cometido, creció y complejizó su composición. En esta etapa siguió vigente el derecho como poderosa herramienta normativa y de análisis. Los principales problemas de la administración pública siguieron siendo cómo acotar y sanear los procesos administrativos en el marco de la norma jurídica.

Durante los primeros años de la posguerra ocurrió un replanteamiento en muchas de las áreas del pensamiento social, y la administración pública no fue la excepción; el enfoque predominante del derecho administrativo fue puesto en tela de juicio argumentando sobre sus limitaciones para explicar una realidad más dinámica y más compleja.

En esta segunda mitad del siglo XX se conocen las estructuras gubernamentales más grandes, propias del Estado Social, lo que deriva en una evidente dispersión de la burocracia y de sus intereses; la otra concepción del Estado y su gobierno como un ente monolítico es desplazada por una visión que describe a las instituciones gubernamentales como un conjunto de organizaciones en donde se fragmenta el poder y se hace difusa la lógica de la acción o, mejor dicho, se convierte en múltiples lógicas grupales (Aguilar y Rivero, 2006).

Para expresarlo de otro modo, la lógica unívoca, identificada en el Estado social, se convierte en un conjunto de lógicas diversas, inconexas y, a veces, hasta contradictorias entre sí.

---

estimuló la idea de la intervención del Estado en la economía y la insuficiencia de los mercados como reguladores sociales.

En el contexto latinoamericano, y concretamente en México, la crisis del Estado (social) de Desarrollo se identificó con cuatro problemas estructurales, capaces de desquiciar el establecimiento y reconfigurar la institucionalidad; ellos son el político, el fiscal, el administrativo y el cultural (Aguilar, 1996).

En el primer caso, el agotamiento del sistema político<sup>14</sup> se evidenció por la falta de consensos sociales y el surgimiento de actores políticos alternativos. Terapéuticamente, se sugirió la apertura política a las libertades y al ejercicio democrático para renovar las estructuras de representación, amén de fortalecer el derecho como guía de actuación política. Es, pues, el inicio de la alternancia en el gobierno; la incursión de los partidos diferentes al Partido Revolucionario Institucional, que ya habían anunciado triunfos electorales en algunos municipios, continuó en los estados norteros y se encaminaba al fin del viejo sistema político (Aguilar Camín, 2004).

En el terreno fiscal la exigencia social y de los organismos multilaterales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, entre otros) se concentró en la implantación de restricciones a la veleidad, discrecionalidad e ineptitud, a favor de finanzas sanas, equilibrio presupuestal y, valorativamente, austeridad en la asignación del gasto público.

Se reclama conocimiento y honestidad en las obras y acciones públicas con el fin de evitar el gasto dispendioso, propio de la conducta clientelar y caprichosa de los años dorados de la posrevolución. La aplicación del gasto gubernamental, como formato recurrente para resolver los problemas de orden común, cobró mala fama y se volvió un ejercicio moral el contenerlo.

---

<sup>14</sup> De acuerdo a Daniel Cosío Villegas, en su obra, *El Sistema Político Mexicano*, son dos los pilares fundamentales del México posrevolucionario, a saber; una institución presidencial fuerte, con facultades extraordinarias que le permiten mantener el control de la clase política; y un partido (del cual es el jefe máximo el Presidente de la República en turno), fuerte también, capaz de mantener el control a través de las aspiraciones políticas de los militantes. Es en esta dualidad en que se basa la relativa estabilidad del sistema político en México y que permite, más allá del desarrollo de las instituciones, estilos personalísimos de gobernar.

En el tercer caso, la administración pública se convirtió en el blanco de ataques, atribuyéndole las causas de muchos de los males. De manera significativa sus actores se colocaron en el ojo del huracán; calificada socialmente la burocracia gubernamental como patrimonialista y desviada del interés público, el clamor fue garantizar la eficacia, atendiendo razones de publicidad. Para ello, los correctivos sugeridos fueron profesionalización, descentralización y pública rendición de cuentas.

Por último, la anemia ciudadana, cifrada en clave de sociedad gubernamentalmente dependiente, pasiva y sólo receptora de bienes y servicios públicos fue cuestionada y, consecuentemente, postulada para su conversión en ciudadanía activa; corresponsable de la prosperidad de su comunidad, en el marco de una nueva relación entre el gobierno y la sociedad.

Este toque de crisis ha sido, sin duda, la musa para la revisión práctica y disciplinaria de la administración pública, durante muchos años; sin embargo, el peso de las aristas económicas (sobre todo, la fiscal) ha sido tan contundente que las políticas de ajuste de la década de los ochenta se caracterizaron por su énfasis en la eficiencia<sup>15</sup>.

Consecuentemente, se clama por reivindicar la administración pública, en donde el público ciudadano reclama más valor por su dinero (Caiden, 1994). Es deseable una gestión que reaccione positivamente ante la triple crisis de eficiencia, eficacia y legitimidad gubernamental (Cabrero, 1995).

En el intento por explorar alternativas críticas, Enrique Cabrero da respuesta a la triple crisis bajo las siguientes consideraciones en torno a la acción gubernamental:

*...la eficiencia, como prerrequisito de sobrevivencia, como método de análisis en la relación insumo/producto, orientando la implementación de programas al*

---

<sup>15</sup> Contemporáneamente se reconocen otros episodios en la Reforma del Estado (reformas de segunda generación). Es el caso de Sonia Fleury quien identifica una segunda etapa que a su vez transforma a la administración pública (Fleury, 1999).

*cuidado y uso intensivo de los recursos que se poseen; la eficacia, como método de visualización clara de los logros e impactos que se quieren generar, como mecanismo de monitoreo y seguimiento de los efectos parciales que un programa o política van generando para introducir los ajustes y correcciones oportunamente; y la legitimidad, como marco de referencia de las acciones gubernamentales, como mecanismo permanente de interacción con la ciudadanía, como método de consulta, de opinión, de participación, que introduce permanentemente los procesos de ajuste, de negociación, de acuerdo, y resultado de ello los arreglos institucionales necesarios para gobernar (Cabrerero, 1999: 22).*

Después del “ambiente de crisis” se han ido incorporando otros criterios para asomarse a la administración pública además del económico. Harmon y Mayer (1999) refieren como el contexto normativo en la toma de decisiones de la administración pública, entre otros, a la eficiencia, la eficacia, la equidad y la transparencia. En realidad, la búsqueda de racionalidad y democracia es el bimotor que anima contemporáneamente a la administración pública.

Sin embargo, resulta prudente no concebir a la racionalidad de manera absoluta sino *limitada*<sup>16</sup>, en donde las organizaciones, de manera robótica, cumplen con todo y de la mejor manera. Este panorama es ajeno a la vida terrenal de las organizaciones públicas; ellas caben en ambientes llenos de incertidumbre y complejidad y, por lo tanto, podemos esperar cierto margen de ineficacia e ineficiencia.

Esta búsqueda de equilibrio entre democracia y racionalidad parece ser la extensión de la lucha entre el político y el científico y hoy, como ayer, se trata de no abaratar la política con el ánimo populista de congraciarse a cualquier precio con los sectores más amplios de la población, pero tampoco de elevar la gestión hasta la soberbia de los expertos (Guerrero, 1999; Osorio, 1997).

---

<sup>16</sup> Es Simon (1988) quien introduce el matiz con su concepto de *racionalidad limitada*, en donde el criterio de elección no es la obtención del resultado óptimo, sino el curso de acción que permita una resolución *satisfactoria*.

### **3.2. Gobernanza**

Parece ser que la centralidad del gobierno en la gestión de los asuntos públicos ha sido inevitable, o al menos así se ha presentado en los círculos intelectuales y profesionales que se ocupan del gobierno y la administración pública. Esta idea se ha empezado a cuestionar gradualmente y, sin que sea necesario renunciar a la aspiración de gobiernos mejores, hoy se discute el rol que deben jugar. Sin etiquetas de protagonismo preconcebidas.

Después de experimentar la visita de diversas disciplinas para explicar su objeto de estudio, la administración pública ha recuperado lo mejor de ese recorrido, expresándose en dos grandes tendencias (Aguilar, 2006). La primera tiene que ver con la reivindicación, recuperación y reconstrucción de la naturaleza pública de la administración pública, en tanto que la segunda se ocupa de recuperar, reactivar y reconstruir la capacidad administrativa de la administración pública. Ambas moldean el discurso contemporáneo sobre la deseabilidad de mejores marcos publiadministrativos. También, son críticas de los gobiernos configurados de manera vertical, autoritaria, altamente centralizada, caprichosa, clientelar y dispendiosa.

Las dos tendencias convergen en sendos puntos; la centralidad del ciudadano y la superación de la visión internista de la administración pública. En la tendencia pública se entiende que el ciudadano es un interlocutor con posibilidades de intervenir en cualquier tramo del proceso de gestión, es decir, que deja de ser definido sólo como el destinatario de la acción gubernamental y ejerce su prístina facultad de involucrarse en los asuntos que conciernen a su sociedad. Se desvela el misterioso actuar del gobierno y éste interactúa con los diversos actores, ya sea en la definición de los problemas, en el diseño e implementación de las políticas o en la evaluación de las mismas (Aguilar, 1996).

La tendencia gerencial, por su parte, revalora al ciudadano en la medida en que busca el mejoramiento del desempeño gubernamental, cuestión que es definida por la satisfacción, por la percepción de que capacidades y conocimiento son movilizados para obtener las mejores combinaciones de recursos públicos. Se

trata de evitar gobernantes incapaces, pues los fondos que se utilizan en la acción del gobierno provienen del peculio ciudadano, por lo que éste reclama procesos y productos satisfactorios (Aguilar, 2006).

El otro punto de coincidencia se refiere a que la administración pública ha sido concebida recurrentemente como limitada al perímetro de lo gubernamental. En las tendencias contemporáneas de la administración pública los asuntos de orden común no se encasillan automáticamente dentro del campo propio de los gobiernos. En consonancia con el primer punto de coincidencia se redefine el rol de los ciudadanos; de objeto de la administración pública, de receptor de bienes y servicios públicos, de destinatario sin más de la acción gubernamental, se transforma en sujeto activo. Así, gran parte de la vida asociada ocurre fuera del gobierno, lo que no elimina necesariamente su carácter público y su necesidad y dotación de recursos públicos.

Las tendencias contemporáneas de la administración pública han logrado construir una agenda novedosa y sustantivamente diferente a sus antecedentes. Los años de la crisis no dejaron espacio para otros asuntos que no fueran los de su resolución, por eso la cartera de asuntos gravitó en torno al cuidado de los recursos financieros; su obsesión se centró en la cantidad de recursos. Hoy, la agenda se encuentra centrada en la calidad; calidad institucional y calidad gerencial (Aguilar, 2006).

La calidad institucional se refiere a gobiernos con marcos jurídicos bien diseñados y bien respetados, que garanticen una regulación propia para la convivencia social y que no agobie innecesariamente al público ciudadano. También se refiere a la configuración gubernamental que permite la acción inteligente entre diversas dependencias públicas en abono de beneficios colectivos.

La calidad gerencial se refiere a las capacidades efectivas de los gobiernos para poner en movimiento los diferentes instrumentos de políticas, con la clara visión de que su actuación debe agregar valor a la colectividad.

Aún cuando el clamor sigue siendo contar con mejores gobiernos, el espacio público no alude a la centralidad del gobierno; implica, si, procesos de dirección de la sociedad, pero no protagonizados por los gobiernos. Queda rebasada parcialmente la vieja idea de la gobernabilidad, premisa propia de las democracias occidentales del siglo XX.

El enfoque de la gobernabilidad, explicado desde diferentes perspectivas teóricas, tiene como referente central al gobierno; la capacidad para evitar o no la ingobernabilidad pertenece al perímetro del propio gobierno. En esta idea, la sociedad sólo puede esperar cambios bien intencionados o forzados para redimir la acción gubernamental; los recursos que se encuentran fuera del gobierno (de conocimiento, de acción, de alianza, etc.) resultan de poca importancia, pues es el gobierno el indicado para resolver la posible crisis.

Superados los años de las crisis recurrentes (enfáticamente las de corte fiscal) cobra relevancia la idea de la interdependencia; los diversos actores, entre ellos el gobierno, coexisten en espacios sociales con diversos recursos que, puestos en circulación, de manera coordinada, significan mayores posibilidades de supervivencia y convivencia. Los años del gubernamentalismo son superados con la lección del agotamiento fiscal y político.

Hoy, los gobiernos se van reconfigurando con un nuevo enfoque, en procesos que muestran rupturas y continuidades con respecto a su anterior formato; las políticas que no pudieron acreditar eficacia han desaparecido o han sido modificadas; la presencia en los asuntos públicos de la sociedad organizada es cada vez más tangible; el marco jurídico se ha modificado; los mercados se han abierto; es cada vez más aceptada la idea de crear instancias públicas independientes del gobierno, aunque con financiamiento público, en la idea de acotar el espacio gubernamental; los gobiernos son producto de procesos electorales más confiables, pero cada vez más sujetos al escrutinio de la opinión pública; el poder político se ha vuelto más disperso entre los diferentes órdenes de gobierno y entre diversos actores.

En suma, los escenarios político y económico se han liberalizado, atravesando con su dinámica otros tramos de la vida pública y en esa lógica han surgido nuevos problemas y desafíos para la dirección de la sociedad. (Cabrerero, 1997; Flandes, *et al.*, 1999; Guerrero, 1999; Barzelay, 2000; Sánchez, 2002; Peters, 2001; Arellano, 2004; Aguilar, 2006).

Consecuentemente, los escenarios emergentes ameritan nuevas categorías para el análisis, toda vez que las existentes fueron acuñadas en circunstancias diferentes. Así, en la actualidad se producen neologismos que intentan capturar la realidad y fijar, a la vez, un referente ideal que guíe la discusión intelectual. En tal tesitura el término gobernanza abre un filón que convoca a las inteligencias dedicadas a las ciencias sociales para probar su capacidad explicativa y normativa.

La gobernanza es definida como “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección” (Aguilar, 2006:90). El concepto, como puede apreciarse, se ha desprendido del lastre gubernamentalista y apela a escenarios más plurales y más complejos, en donde resulta relevante hablar tanto de los fines, como de los medios para la dirección de la sociedad.

Se desprenden, al hablar del sentido de dirección, la forma en que ocurre la decisión sobre cuáles son los objetivos sociales que se erigen como superiores a otros. Así, puede prevalecer el Estado de Derecho, la equidad, la inclusión, la solidaridad, entre otros, como premisas de dichos objetivos, que se enmarcan en normas éticas y jurídicas. En lo que concierne a la capacidad de dirección, se hace alusión a la distribución de tareas y responsabilidades entre los miembros de la comunidad (los cuales pueden pertenecer a las instituciones gubernamentales, al mercado y/o a la propia sociedad), los cuales actuarán con sus recursos, competencias y disposición para realizar los objetivos deseados, enmarcándose en normas técnicas que se expresarán en patrones de gestión pública.

La utilidad del concepto es doble si consideramos, por un lado (y en términos positivos), que nos ayuda a dar cuenta de escenarios de hecho sobre los cuales ocurre el mencionado proceso de decisión de los objetivos de una sociedad, evidenciando las relaciones y los sujetos de poder, así como las formas de resolución de los asuntos de orden común, en un momento y espacio determinados, es pues un marco de análisis de los fenómenos sociales. Por el otro lado (y en términos normativos), nos ayuda a indicar escenarios deseables que, por su robustez racional, son capaces de infundir confianza y valor social.

### ***3.3. Nueva gestión pública***

La agenda de la reforma del Estado de los años ochenta registró la necesidad de transformar la administración pública, de cara a los fracasos gubernamentales para contener la crisis fiscal. Por tal motivo, la contención del gasto público se convirtió en el centro de interés de los reformadores; se entendía que era necesario rescatar las finanzas de la incapacidad y corrupción de los gobiernos latinoamericanos.

En México, los años ochenta fueron de reducción del aparato gubernamental; de la cancelación o reducción de programas no alineados con la eficiencia; del retiro del Estado como empresario; de la valoración económica antes que social, en fin, fueron los años del economicismo a ultranza (Revueltas, 1993-1994).

Independientemente de cualquier valoración sobre la eficacia de las políticas de ajuste, se reconoce que las transformaciones publiadministrativas estuvieron signadas por la recuperación económica, postergando, por necesidad o por preferencia, la agenda social.

Apenas comenzó a aclararse el rumbo de la recuperación económica o, al menos, escapando de los efectos más adversos de la crisis, la discusión, en los años noventa, se centró en otro tipo de reformas a la administración pública que no tenían como prolegómeno el eficientismo. A este movimiento reformador se le ha conocido como la segunda generación de reforma del Estado (Fleury, 1999), y

consiste básicamente en invocar valores, mecanismos y medios, distintos en el análisis y puesta en práctica de la administración pública.

La denominación para identificar a las más recientes transformaciones en la administración pública ha sufrido diversas modificaciones, tanto sustantiva como adjetivamente; se ha invocado como gerencia o como gestión (Cabrero, 2006) y se le ha calificado como “nueva” y como “pública”, el caso es que, en el transcurso de su historia intelectual ha sido objeto tanto de promociones como de descalificaciones. Lo polémico de este movimiento es su identificación con la producción, analítica y operativa, de la empresa privada.

En el saldo, e identificando los esfuerzos de las mejores inteligencias en materia de administración pública, la denominación más socorrida es Nueva Gestión Pública y ella es portadora de diversas descripciones y prescripciones.

Dado que nuestra región se ha caracterizado por una amplia tradición autoritaria, de gobiernos protagónicos y discrecionales, la Nueva Gestión Pública, a diferencia de otras realidades, no podía centrarse únicamente en las cuestiones meramente administrativas; tenía que incorporar transformaciones políticas que sirvieran de marco a aquellas de corte gerencial.

La Nueva Gestión Pública es una reacción al viejo paradigma burocrático, el cual privilegiaba la administración centralizada y basada en reglas formales. De manera específica, y producto de esa reacción, la Nueva Gestión Pública, a través de voces diferentes, coincide en que los cambios deben orientarse, ya no al cumplimiento a ultranza de las normas, sino a ser más eficiente y eficaz; de redistribuir el poder y la toma de decisiones entre los miembros de las organizaciones; inhibir las prácticas monopólicas del gobierno en la prestación y provisión de bienes y servicios públicos; en responder más por los resultados que

por los procedimientos; en la rendición de cuentas; en el rediseño de los marcos jurídicos y, de manera sobresaliente, en deberse a los usuarios<sup>17</sup>.

El terreno en el que se mueve la Nueva Gestión Pública con su oferta transformadora es pantanoso, ya que cada escenario es diferente y responde a su historia local y a factores tan dinámicos como los del sistema político. En consecuencia, no estamos ante la presencia de nuevas recetas que garanticen ser eficaces; estamos, si, ante una nueva forma de ver y tratar la gestión (con sus emergentes y nuevos actores; con múltiples y novedosas herramientas de análisis y operación; con nuevas actitudes y valores).

La Nueva Gestión Pública se ha nutrido de la revisión permanente de diversos postulantes; la denominada era Regan-Tatcher inició con las transformaciones encaminadas a corregir el déficit público, impulsando, con ello, el valor de la eficiencia. En los años posteriores se ha transitado hacia otras preocupaciones. Así, el consenso OCDE (Aguilar, 2006), forjado y afamado en los años noventa, se ha orientado a la obtención de alto desempeño gubernamental, cifrado en productividad, en la fijación de estándares de servicios e indicadores de resultados.

El Consenso de Santiago (Aguilar, 2006), denominación acuñada por el Banco Mundial, inspirado en la lectura de las realidades latinoamericanas (y del Caribe), amén de revisar y depurar las aportaciones anteriores, principalmente norteamericanas y del Consenso OCDE, trata de adaptar los postulados transformadores a la región, aún cuando no logra superar el énfasis mercantilista. Las estrategias principales son la descentralización y el desempeño de las organizaciones gubernamentales.

---

<sup>17</sup> De acuerdo a la OCDE los grandes ejes del cambio que se experimentaban durante los años noventa, eran: transferir competencias; garantizar los resultados, el control y la responsabilidad; desarrollar la competencia y ampliar las posibilidades de elección; prestar un servicio abierto a las necesidades del público; mejorar la gestión de recursos humanos; optimizar el uso de la informática; mejorar la calidad de la reglamentación; y reforzar las funciones de dirección del nivel central (OCDE, 1997).

El sentimiento anti norteamericano de Latinoamérica ha dificultado que sus países abracen firmemente la Nueva Gestión Pública, al menos a la versión facturada claramente por los países anglosajones. Sin embargo, la fuerza que imprime en el discurso reivindicador de la administración pública ha provocado, de entrada, su discusión y reflexión y, eventualmente, su adaptación.

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) ha presentado su propuesta de discusión (CLAD, 1998) sin abandonar su tradición estatista. Las propuestas de la Nueva Gestión Pública revisada van de la mano con el replanteamiento de la responsabilidad social del Estado y su gobierno. Es decir, escapa a los planteamientos sólo gerencialistas<sup>18</sup>, anti estatistas y de libre mercado, matizándolos con el reconocimiento de que la transformación del Estado es condición necesaria para el mejoramiento de la función pública<sup>19</sup>. Ello no significa que la eficiencia no sea necesaria; la crítica es que no es suficiente y que cualquier reforma administrativa atraviesa por la reforma de las instituciones estatales, encaminada a la democratización y a la superación de las condiciones de rezago social.

El CLAD, ya por la fuerte tradición estatista de sus países, o bien, por reconocer el papel que seguirán jugando sus gobiernos, pone el acento en una reforma gerencial, capaz de corregir los excesos y defectos del modelo burocrático de los estados desarrollistas, pero sensible para entenderse en el marco de la reforma del Estado. El estado es el problema y la solución.

En la visión del CLAD la reforma debe consistir en: a) la profesionalización de la alta burocracia, b) transparencia en la gestión, c) descentralización hacia los

---

<sup>18</sup> Como todos los “ismos” el gerencialismo expresa una posición a ultranza, radical. Dicha posición, en este caso sobre los cambios en el despacho de los asuntos gubernamentales, se refiere a implantar, que no implementar, técnicas provenientes de la experiencia de las empresas privadas, que si bien pueden ser portadoras de algún valor (sobre todo en la búsqueda de eficiencia), no satisfacen (sólo complementan) objetivos sociales. El efecto pernicioso del gerencialismo surge cuando se considera que la adopción, y no la adaptación, de estrategias de la iniciativa privada es la cura a los muchos males de la administración pública.

<sup>19</sup> Kliksberg (1985) ha destacado la idea de adaptar la oferta de la Gerencia Pública al contexto latinoamericano, lo cual implica que sea revisada en el contexto de los cambios en las instituciones estatales.

espacios locales, d) descentralización interna de los gobiernos nacionales, e) orientación hacia los resultados, f) nuevas formas de control, g) ensanchamiento del espacio público, trascendiendo la antípoda estatal-privado, con la resulta de un estado red, que dé cabida a la diversidad de lógicas y actores, y h) orientación hacia el ciudadano-usuario de los servicios públicos (CLAD, 1998).

Quizá la más novedosa aportación latinoamericana a la reflexión sobre gestión se expresó en Bolivia (CLAD et. al., 2003), bajo la denominación Consenso de Santa Cruz<sup>20</sup>. El contenido se refiere a la creación de una administración pública profesional, con funcionarios competentes y capaces, que ofrezcan un desempeño decoroso a la legalidad y a la institucionalidad.

En este esquema, la *función pública* será la resulta de afianzar un sistema que cultive al personal bajo la idea de interpretar los intereses sociales a través de las representaciones democráticas, utilizando sus conocimientos para su realización; las aportaciones de otras realidades deben ser cernidas antes de aplicarse a situaciones concretas, es decir, adaptar, no adoptar las herramientas de análisis y operación; y asumir que la relación laboral entre dependencias de gobierno y empleados puede darse mediante diferentes modalidades.

Los requerimientos (Aguilar, 2006) para la eficacia de un sistema de *función pública* son los siguientes:

- Planificación de los recursos humanos.
- Organización del trabajo.
- Transparencia en el acceso al empleo.
- Evaluación del desempeño.
- Compensación al desempeño público.

---

<sup>20</sup> La denominación proviene del evento organizado en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, en el año 2003, en ocasión de la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. El toque singular de esta expresión es que allende el consenso sobre la necesaria recuperación económica, después de los años de crisis, las reformas estatales deben atravesar por las reformas de las administraciones públicas, pero sin perder de vista ingredientes complementarios y condicionantes que tienen que ver con la democratización y el sustento social para el cambio.

- Desarrollo del personal.
- Responsabilidad laboral de los funcionarios públicos.
- Claridad en la interrupción de la relación laboral.
- Cultivo de las relaciones humanas.
- Gestión de los recursos humanos.

Resalta de esta propuesta la atención en el componente humano y lo pone como condición para que sea posible impulsar otro tipo de transformaciones necesarias.

Como se desprende de líneas arriba, la Nueva Gestión Pública, entre estudiosos y practicantes, ha sido a veces acogida y a veces rechazada, pero siempre objeto de reflexión. Sería de dudosa honestidad plantear que es irrelevante, en estos tiempos, ocuparse de ella; finalmente, para los intereses de los países latinoamericanos y los de este estudio, resulta significativa. Especialmente en México, los gobiernos nacionales de los últimos dos sexenios se han guiado, discursiva o efectivamente, por sus postulados. En este sentido cabe destacar el papel central que han adquirido los desprendimientos de la Nueva Gestión Pública conocidos como Gestión Estratégica y Gestión de Calidad.

### ***3.4. Gestión Estratégica***

En consonancia con el concepto de gobernanza, en donde la dirección de la sociedad no ocurre por el solitario proceder del gobierno, sino por el proceso en el que diferentes actores sociales deciden sus objetivos de convivencia y las formas para lograrlos, las instituciones de gobierno dejan de asumirse solas. El poder decisional se dispersa de tal forma que ya no es posible que ninguna organización deje de mirar hacia afuera de sí misma.

En términos generales, la vida asociada de los países occidentales comenzó a tornarse cada vez más compleja a partir de la ocurrencia de varios factores significativos, a saber: el surgimiento de nuevos actores y bloques económicos después de la Segunda Guerra Mundial; el vertiginoso desarrollo, a finales del siglo XX, de nuevas tecnologías de comunicación virtual; y un proceso de mundialización que sacudió las estructuras ideológicas de las más remotas

comunidades. La vida sencilla y acoplada es parte de una realidad inexistente al inicio del presente milenio; en los diversos sectores del sistema social ocurre una suerte de interdependencia que vuelve insuficiente el soliloquio de los actores.

Esta conclusión de complejidad e interdependencia ha provocado que surja la idea del proceder estratégico. En el origen, la idea de estrategia es propia de las organizaciones militares, las cuales, por la naturaleza de sus objetivos, no pueden depositar sus expectativas de éxito en la robustez de sus activos; antes, tienen que sopesar la fuerza y recursos (de diferente índole) de sus enemigos. Una empresa militar es por definición estratégica; ningún ejército puede sobrevivir si no se compara en referencia con su contraparte. La gran aportación es, en este sentido, el reconocimiento del *entorno*.

En el terreno de la gestión pública la idea sobre estrategia entró por la planeación, aunque habrá que recalcar que la planeación sin la complementación de la dirección significa un proceso insuficiente. Ha sido, pues, común en los últimos años hablar de Planeación Estratégica en los diferentes gobiernos. La estrategia implica definir las *fortalezas* propias, así como las *debilidades*. Ello permite aprovechar al máximo las primeras y revertir las segundas, hasta lo posible. Este ejercicio deriva en el conocimiento *interno* de las organizaciones (Cabrero, 1999).

Pero no basta con reconocer *fortalezas* y *debilidades*; es menester evaluar el ambiente; así, se definen las oportunidades y las amenazas existentes. La idea es aprovechar las primeras y evitar las segundas. Esta es una forma de conocer el entorno.

En síntesis, el conocimiento del *interno* y del *entorno* es básico para el desempeño. El desconocimiento parcial es un elemento a favor del enemigo (Por eso se entiende que *estrategia* sea recuperado como vocablo que etimológicamente significa *general*). Con estas premisas la Planeación Estratégica construye su castillo conceptual y sus herramientas de análisis (Steiner, 1998).

Entendemos que la Planeación Estratégica sea un sistema que se crea para definir, de la organización, el *interno* y el *entorno*, de tal manera que pueda sobrevivir a la complejidad del segundo.

La Planeación Estratégica nos permite integrar a las diferentes áreas de la organización, pues su diseño implica generar un sistema holístico. Esta herramienta se utiliza, principalmente, para el largo plazo, sin embargo, para operarse se ha propuesto estructurarse en tres momentos:

1. Plan estratégico
2. Plan táctico
3. Plan operativo

La *planeación estratégica* se refiere al ejercicio general en donde se determinan los objetivos de la organización, como unidad, y se visualiza el futuro exitoso de la misma. En ella los miembros de la organización comparten la filosofía de la misma, pues ella define la razón de ser; el sentido. Vale decir, la misión.

La *planeación táctica* desdobra la planeación estratégica en planes específicos y se refieren, ya no a lo general, sino a las unidades funcionales. Elabora planes a mediano plazo para proyectar el éxito parcial y su contribución al objetivo general.

La *planeación operativa* consiste en proyecciones de corto plazo y está encaminada a la obtención de resultados específicos, traducidos en indicadores. Puede ser menor a un año, pero su importancia radica en la medición concreta del éxito o fracaso. Algunas herramientas de este tipo de planeación se refieren a los famosos programas operativos, los cuales reflejan la atención a problemas u oportunidades acotados.

Como hemos podido observar, la Planeación Estratégica constituye un sistema que alimenta de información para decidir al todo y a las partes de la organización. Además le da unidad y dirección a las acciones emprendidas por los miembros y participantes. La Planeación Estratégica se divide en diferentes fases:

<b>Cuadro 3. Fases de la Planeación Estratégica:</b>	
<b>Fase</b>	<b>Definición de:</b>
Formulación de objetivos organizacionales	Misión y visión
Análisis del interno	Fortalezas y debilidades de la organización
Análisis del entorno	Oportunidades y amenazas de la organización
Formulación de alternativas estratégicas.	Escenarios tendenciales, ideales y factuales
Construcción del sistema de Gestión Estratégica	Estructura y funcionamiento de la organización. Políticas

*Fuente: Elaboración propia*

Podemos apreciar que pese a su aparente simplicidad, la Planeación Estratégica depende, de manera relevante, de la apropiación que puedan tener los miembros de la organización, pues su realización no se adquiere por la obtención de un documento llamado *plan*, sino por la institucionalización de su contenido, es decir, que el *plan* no debe de permanecer (como documento) en las gavetas de los archiveros, sino introyectado, asimilado y recreado en la mente de los miembros de la organización. En esa idea, nadie puede quedar exento del conocimiento, comprensión y aceptación del plan estratégico.

A esta suerte de fiesta que celebran las organizaciones por haber encontrado en la Planeación Estratégica la cura a muchos de los males, hay que oponerle algunos de los riesgos más importantes. Es común que la Planeación Estratégica se presente como el modelo que sustituye a la tradicional planeación operativa; al final, ambas tienen un rol que jugar y son complementarias. Los alcances de cada una se justifican en tanto que la primera constituye un referente sobre a dónde ir y por qué, mientras que la segunda pronostica cómo habrá de procederse paso a paso.

Otro de los riesgos consiste en equiparar a la Planeación Estratégica con el largo plazo, de manera rígida e invariable. En realidad, es común relacionarla con plazos de tiempo prolongados, pero ello no exime que las estrategias puedan ocurrir en la inmediatez. La cuestión radica no en asignar rangos de tiempo, sino en fijar objetivos ganadores y en lograr resultados de calidad (Aguilar, 2006).

Lo peculiar de la Planeación Estratégica consiste en la relevancia del *posicionamiento* y del *entorno*. La primera peculiaridad tiene que ver con que la

organización establezca su superioridad y sea reconocida por los usuarios; en este sentido, se define claramente que dado que hay capacidades y voluntad de servicio, no hay mejor opción que la que se presenta, lo que resulta satisfactorio para el usuario.

La preocupación, ocupación y reconocimiento sobre el *entorno*, como determinante del éxito o fracaso de la organización, la otra peculiaridad, permite rebasar su autocomplacencia y egocentrismo. Brinda la posibilidad de aprovechar las *oportunidades* (coyunturales o permanentes) y de revertir las *amenazas* (también coyunturales o permanentes).

Vale puntualizar que el gobierno estratégico no es el que busca el aniquilamiento del oponente; quienes suelen oponerse son actores portadores de derechos que no pueden ser eliminados, dicho de otra manera, son los ciudadanos quienes suelen cuestionar el desempeño gubernamental y tal conducta no puede ser interpretada como atentatoria de la estabilidad, más bien debe ser aceptada como un fenómeno propio de la normalidad democrática. Si acaso pueden ser convocados o persuadidos, de acuerdo al contenido de los argumentos de la oposición.

Hay que aclarar que no pueden los ciudadanos ser objetivos del poderío coactivo estatal, al menos no en condiciones de normalidad democrática. Cabe, si, la permanente búsqueda de la interlocución, haciendo gala del conocimiento de los recursos internos,<sup>21</sup> pero también del conocimiento del contexto externo, el cual le permite dimensionar las expectativas, rigideces y laxitudes de sus interlocutores.

Por lo anterior, se concluye que la superioridad gubernamental no se construye sobre el sometimiento de los ciudadanos, sino por la capacidad para

---

<sup>21</sup> Esta es una alusión a los instrumentos de política, propios de los gobiernos, entre los cuales destacan la capacidad jurídica para generar, aplicar y modificar el marco legal; la capacidad económica para financiar programas y proyectos; la capacidad política para atemperar posiciones de rigidez y la capacidad administrativa para poner en movimiento la estructura de la organización.

ofrecerse y ser aceptado como un gobierno con calidad, es decir, que satisface las expectativas públicas. Un gobierno con excelencia y liderazgo (Aguilar, 2006).

Ahora bien, a la Planeación Estratégica le corresponde un sistema de Gestión Estratégica, de tal manera que lo planeado pueda ser realizable. Los ejercicios, aún los ejemplares, de planeación estratégica que no trascienden hacia la puesta en marcha, pueden servir para la presunción, pero no para la consecución de excelencia y liderazgo.

Al origen de la Gestión Estratégica se encuentra la planeación, consignada en un documento de referencia, pero en el despliegue se encuentra la institucionalización de un sistema, el cual se objetiva por la estructuración y funcionamiento con enfoque estratégico, es decir, el pensamiento estratégico atraviesa todos los elementos de la organización gubernamental (organigrama, funcionograma, servidores públicos –en sus actitudes y aptitudes).

El sistema de Gestión Estratégica transforma (desdobla), gracias a las competencias gerenciales de los funcionarios, los grandes objetivos de la planeación (estratégica) en objetivos de corto plazo, susceptibles de operación y evaluación en periodos de tiempo cortos. Dicho de otra manera, la *misión* de la organización se programa para ser atendida en el día a día, aportando evidencia sobre la corrección del rumbo para alcanzar la *visión* planteada, lo que permite tareas de ratificación y rectificación.

El sistema de Gestión Estratégica monitorea el comportamiento del entorno; detectando y neutralizando amenazas, pero también detectando y aprovechando oportunidades. En una relación dialéctica, el sistema de Gestión Estratégica *lee* lo que ocurre en el *entorno* para ajustar su *interno*, pero también opera sobre su *interno* para posicionarse en su *entorno*.

### **3.5. Gestión de Calidad**

La Gestión Estratégica, como ha sido concebida aquí, ofrece un gran ángulo de visión para resaltar los asuntos con valor estratégico que han de ser atendidos por la organización; crea el *qué hacer* para obtener éxito, construye la agenda. Sigue, entonces, el *cómo hacer* las cosas que han sido concebidas por el

pensamiento estratégico. La Gestión de Calidad es la consecuencia lógica (no cronológica) de la Gestión Estratégica; sus tareas de planeación, monitoreo, control, certificación y enmienda están encaminadas a asegurar resultados satisfactorios para los usuarios.

Las tareas particulares de la Gestión Estratégica y Gestión de Calidad coinciden y se entretajan para cumplir la tarea mayor, la cual consiste en la generación de valor.<sup>22</sup> Hoy, estrategia y calidad son de sonoridad recurrente; es poco probable que una organización compleja no hable de los principios que orientan estos conceptos, sin embargo, la asimilación de los contenidos al sistema cultural de la organización, representa un reto intelectual y político, acaso porque es contradictorio o diferente a arreglos institucionales pasados. El hecho de que los gobiernos se descentren en algunos tramos de la gestión pública; de que las sociedades actuales se hayan pluralizado y reanimado políticamente; de que los mercados hayan dinamizado la vida asociada; de que la ciudadanía se haya desplazado de ser mero objeto de la administración pública a ser sujeto de la misma; y el hecho de que la tendencia globalizadora y emergencia de circunstancias competitivas determinen la configuración de la gestión pública, demanda nuevas formas de actuar, que consideren *qué, cómo y para qué*.

En otro orden de ideas, la Gestión de Calidad ha sido definida<sup>23</sup> de múltiples maneras, sin embargo, podríamos señalar que una de las características

---

<sup>22</sup> En el viejo esquema de la administración pública del Estado Desarrollista en México, la función pública era propia del gobierno, el cual monopolizaba, al menos discursivamente, el espacio público. Así, se entendía que la protección social, la dotación de bienes y servicios públicos y todo el resto del quehacer gubernamental, constituían la función pública, la cual, valorativamente, hacía al buen gobierno. hoy, una vez que se ha replanteado el espacio público, y que se entiende que el gobierno es un poblador más del mismo, se aprecia el beneficio que genera un gobierno sólo cuando se agrega valor a la comunidad. Es, entonces, diferente la función pública (el quehacer gubernamental) del valor público (el efecto producido por la acción gubernamental de calidad).

<sup>23</sup> Cabe recordar que el concepto de calidad no es unívoco ni universal, y que está en función de los atributos que se le asocian; para Jurán (1990), se define a partir del punto de vista del cliente y en la medida en que éste percibe que los productos son adecuados al uso; para Deming (1989), se define a partir de la satisfactoria estandarización de los productos, cuyo resultado los hace superiores con respecto a otras ofertas; el *American National Standards Institute*, la define a partir de la consideración total de las propiedades del producto que lo hacen

infaltables es la congruencia. Así, si estamos hablando de generar valor en la función pública, la gestión debe configurar sus estructuras, procesos y búsqueda de resultados de manera coherente, de forma tal que las diferentes secuencias dentro de la organización estén acopladas para servir en el proceso y para servir en los resultados.

La administración pública, entendida como una cadena de medios-fines, se articula de tal forma que cada uno de los eslabones persigue el fin de agregar valor al eslabón siguiente. Así, sucesivamente, hasta llegar al destinatario final de la organización, quien recibe productos o servicios cargados de valor que, aunque no evidentes, representan agregación de valor para él mismo.

El concepto de calidad está estrechamente vinculado al de integralidad, ya que no responde a cuestiones sencillas, unilaterales, evidentes, objetivas; la calidad suele ser definida no por quien genera el producto o servicio, sino por el destinatario. Así, la calidad establece una relación bilateral y contiene componentes objetivos y subjetivos.

Los componentes objetivos tienen que ver con la conformidad que existe entre el producto o servicio final y el diseño. Los componentes objetivos son perfectamente repetibles y medibles, pues son atributos predeterminados y expresables en estándares.

Los componentes subjetivos tienen que ver con la satisfacción que experimenta el destinatario ante el sistema que genera el producto o servicio. De hecho, aunque al final tengamos un producto tangible, el destinatario, si de calidad se trata, debe percibir el servicio que le ofrecen, en adición a los componentes objetivos.

Estamos hablando de integrar los componentes objetivos con los subjetivos. Calidad es la brújula de las organizaciones en los tiempos actuales; la calidad (institucional y gerencial) es el referente en muchos aspectos de la vida

---

capaz de satisfacer las necesidades; ISO, la refiere como la característica propia de un producto, proceso o sistema que tiene las cualidades de satisfacer las necesidades definidas, básicamente, por el destinatario.

organizacional. En el caso de los gobiernos, es la base para obtener, refrendar o perder la confianza del público ciudadano. Representa el aval para las decisiones en los programas de inversión. Es el resultado de girar la mirada hacia el ciudadano.

A diferencia de otras propuestas, de carácter sólo técnico-instrumental, para mejorar la gestión pública, la calidad, en su fase ulterior, como calidad total, incluye herramientas duras, como las derivadas del pensamiento estadístico, y suaves, como las derivadas de la centralidad del cliente y el personal de las organizaciones.

Sin ignorar las grandes y diversas aportaciones de los diferentes pensadores y tratadistas de la calidad,<sup>24</sup> acudimos a la lista compendiadora que Luis Aguilar (2006) ofrece de los principios de calidad:

- Focalización en el cliente<sup>25</sup>;
- Organización por procesos, con atención al punto final de la prestación del servicio;
- Empoderamiento y dignificación del personal;
- Control del proceso; y
- Mejora continua.

Estos principios no representan una receta que ha de seguirse paso por paso; implican la construcción de una cultura, en tanto que aspiran a modificar

---

<sup>24</sup> Por mencionar a los más importantes, destacan como tratadistas de la calidad, W. E. Deming (1989), J. M. Juran (1990), K. Ishikawa (1997), y Ph. Crosby(1994).

<sup>25</sup> Luís Aguilar (2006:354) se anticipa a la recurrente discusión sobre la pertinencia de concebir al ciudadano como cliente. Argumenta que la categoría de ciudadano es sustantiva y que, inscrita en un régimen republicano, le son propios diversos adjetivos en ocasión de sus múltiples relaciones con el Estado. Así, es sujeto obediente de las leyes; elector de las autoridades públicas; contribuyente fiscal de la hacienda pública; opinador sobre los asuntos de interés público; eventualmente conscripto en defensa del Estado de pertenencia; usuario de los servicios públicos y, eventualmente, cliente, sin el sentido mercantilista del término. El ciudadano no pierde tal condición por las relaciones que sostiene con el Estado; los adjetivos sólo le ubican circunstancialmente. En el caso de ciudadano-cliente se alude a la persona (u organización) que recibe un producto, independientemente de si las circunstancias son de escenarios de competencia o no.

información, creencias, expectativas y, en general, el sistema de valores relativos a la organización.

En el caso del principio sobre la *focalización* en el cliente-usuario, es menester enfatizar que éste es más importante que el producto que se pueda generar, aún con la fuerte creencia de que, debido a sus propiedades intrínsecas, es superior e inmejorable.

La *focalización* en el ciudadano es una respuesta al protagonismo gubernamental y significa poner de relieve la importancia de reconducir las relaciones gobierno-sociedad en búsqueda de una nueva gobernanza. También es el reconocimiento de que la sociedad se ha diferenciado y la oferta de bienes y servicios públicos no tendría por qué no serlo.

Consecuentemente con la *centralidad del cliente* (ciudadano), la Organización Internacional de Normalización, conocida como ISO<sup>26</sup>, por sus siglas en inglés, ha establecido como requisito indispensable que todos aquellos que pueblan la organización, conozcan las necesidades y expectativas de sus clientes, así como que generen las estrategias y procedimientos para satisfacerlas.

El principio relativo a la *organización por procesos* implica cuestionar la efectividad de toda una tradición en la administración pública de organizarse por funciones, ya que en este esquema lo que ocurre es la definición del perfil del puesto y la función del cargo, lo que implica cierto aislamiento del resto de la estructura organizacional. Así, la valoración del trabajo se da por el cumplimiento de ese segmento de la gestión, sin ensamblar sus tareas con otras áreas. Esto resulta sumamente limitado cuando pensamos, por ejemplo, en las dependencias públicas encargadas de manejar los recursos financieros que descuidan el

---

<sup>26</sup> International Organization for Standardization (ISO), es la instancia internacional dedicada a generar y difundir normas que garanticen la calidad en las organizaciones empresariales, aunque han tenido gran aceptación (por razones de mejorar reputación o por convicción en la Gestión de Calidad) en las dependencias del sector público. ISO inició sus trabajos en 1979 y a la fecha ha generado, entre otros, tres segmentos de normas internacionales de Gestión de Calidad denominadas ISO 9000:2000, ISO 9001:2000 e ISO 9004:2000, relativas a fundamentos y vocabulario del sistema de Gestión de Calidad; requisitos del sistema para certificación; y recomendaciones para la mejora del desempeño, respectivamente.

eslabón final, que generalmente es el ciudadano. Si se piensa que cumplir la función es suficiente, lo más seguro es que se soslaye o, en el peor de los casos, se ignore cuál es la contribución hacia los productos y servicios finales.

En la *organización por procesos* se alude metafóricamente a la construcción de una cadena; el desempeño organizacional ocurre por procesos que se eslabonan, en donde cada uno agrega cierto valor, producto de su trabajo, destinado para el siguiente segmento. En esta lógica, el destinatario final resulta beneficiado al ser atendido aún por aquellos eslabones que no son evidentes en la organización. Dicho de otro modo, en esta analogía cada eslabón atiende a su cliente (interno) hasta llegar al ciudadano-cliente-usuario (externo), quien recibe este valor agregado.

Es menester resaltar, considerando el caso mexicano, que en la función pública resulta verdaderamente difícil pensar en una reorganización por procesos; ya por una gran tradición de organización por funciones, ya por una cultura política cimentada en los beneficios de este arreglo organizacional. Por eso, resulta benéfico considerar que la organización por procesos está orientada a la consecución de los fines (satisfacción del cliente), mientras que la organización por funciones se orienta hacia los medios (cumplir con una función, en el contexto mayor de la organización). Así, sin perder el equilibrio y sin contrariar las tendencias arraigadas de las organizaciones públicas, es posible desempeñarse dentro de los principios de la calidad.

Una de las novedades, que no deja de ser contraria a nuestra larga historia de administración pública burocrática, es la horizontalidad con que es pensada la organización. El esquema legal-racional, fundado en la certidumbre jurídica sobre quién manda, ha propiciado que la normalidad en la toma de decisiones sea la centralidad de la alta jerarquía. Contrariamente, en la Gestión de Calidad es apreciado el *empoderamiento* de los miembros de la organización, especialmente de aquellos que tienen contacto directo con los destinatarios finales.

El personal de contacto se perfila con sensibilidad hacia las necesidades y expectativas del cliente, por lo que sabe cómo contribuir a su satisfacción. En

otros arreglos institucionales la responsabilidad es de la jerarquía y por ello se levanta una muralla entre el personal de contacto y los clientes. En la Gestión de Calidad se alude al sentido de pertenencia sobre el proceso. El personal responsable del proceso es el dueño del proceso; es quien mejor lo conoce y es quien rendirá cuentas sobre el valor que pueda agregar a la cadena.

El principio sobre el *empoderamiento* del personal implica un arreglo descentralizado como premisa, sin embargo, para fines de eficacia es menester que se acompañe de capacitación y, en términos generales, de la construcción de una cultura de calidad.

Ahora bien, a esta idea de dotar de confianza y poder al personal se le adjunta la de generar condiciones que realmente permitan romper con el monopolio de la alta burocracia en la atención de los asuntos organizacionales. Consecuentemente, es esperable que se cree la atmósfera para lograrlo. Así, el medio en el que se desarrolla el personal, es un medio atravesado por oportunidades de capacitación, de movilidad, de estancia digna y agradable y de corresponsabilidad.

En la función pública se han iniciado procesos de descentralización, los cuales descansan en la premisa de que la prestación de bienes y servicios deben efectuarse en la instancia que cuente con mejores condiciones para hacerlo. El problema surge cuando se confunden afanes democráticos con necesidades de descentralización. Por eso, es necesario poner énfasis en que al empoderamiento (en el caso de otras instancias de gobierno) le deben acompañar capacidades y condiciones para el desempeño.

Por otro lado, al sistema de Gestión de Calidad le es propio, en términos de eficacia, que existan, de manera institucionalizada, sistemas de control que permitan verificar que las expectativas se están cumpliendo. La historia del control racional es la historia del control estadístico.

Si por racionalidad entendemos la calculabilidad de ciertos medios para alcanzar ciertos fines, el control significa el monitoreo del proceso puesto en marcha; sólo que dicho monitoreo ha de ocurrir con las herramientas más potentes

y exactas que se tengan a disposición. Es por eso que el control estadístico del proceso se ha perfilado como una de las formas más racionales para monitorear el curso de la gestión. Sus descripciones muestran qué puntos del proceso reportan defectos o retrabajos que habrán de corregirse u omitirse a fin de mejorar el desempeño.

En tono de recapitulación, se puede mencionar que cuando la gestión ocurre con calidad es que la centralidad del ciudadano es evidente (condiciones organizacionales creadas) e indiscutible (ya que hay convicción entre los actores involucrados); es que se observa una clara tendencia hacia la reconfiguración organizacional basada en procesos; es que el empoderamiento de los miembros de la organización agiliza los procesos; y es que la dirección monitorea racionalmente el ciclo vital de la organización. Cuando todo esto ocurre podemos hablar de Gestión de Calidad; de la instauración de un sistema que ha penetrado subjetiva y objetivamente la función pública y, por ello, es capaz de agregar valor público. Cuando todo esto ocurre podemos esperar menor incertidumbre y estandarización de los procesos; podemos certificar que ocurrirán como se espera.

La certificación se ha convertido en una de las herramientas para la promoción, el monitoreo y la validación en la Gestión de Calidad. Evidentemente no representa un lugar de llegada o una meta, después de la cual es posible reposar ante el éxito obtenido. Aún falta probar su eficacia en la función pública, ya por su reto de refinamiento, ya por su reto de rigor irrenunciable.

No sobra decir que la Gestión de Calidad, debido a su complejo acervo de herramientas y propuestas es una alternativa real para mejorar el desempeño publiadministrativo, como tampoco sobra decir que la búsqueda real de la calidad en la gestión, sin simulaciones y falsas pretensiones, es una alternativa para el mejoramiento de las instituciones.

## 4. Tercer capítulo. Neoinstitucionalismo

### 4.1. El estudio de las instituciones

La importancia de las instituciones y de las organizaciones en la vida moderna resulta innegable ya que, en buena medida, la vida de los individuos y las sociedades transcurre en relación con ellas, bajo circunstancias diversas en tiempo y espacio. Tal relación se manifiesta en roles, funciones, papeles y acciones, que a través de la cotidianidad se presentan como parte del sentido y razón de ser del tejido social.

Ricardo Uvalle sostiene que “La sociedad moderna es una estructura de poderes activos, formales, informales, diferenciados y contestatarios que requiere de las instituciones del gobierno” (2006,145), sobre todo para garantizar a la sociedad, en cuanto fin deseable, eficacia en las tareas de coordinación, conciliación y articulación de intereses, teniendo como *fin* el fortalecimiento de las relaciones de comunidad civil y política, estableciendo un patrón de orden, paz y, en buena medida, de certidumbre.

¿Cuáles son algunas de las instituciones de la sociedad moderna? Al respecto Ricardo Uvalle menciona una larga serie de ellas.<sup>27</sup> Establece que el común denominador de las instituciones modernas es que se originan a partir de “modelos mentales” que se traducen en tipos de reglas que restringen y autorizan

---

<sup>27</sup> La lista de instituciones modernas abarca desde “los derechos del hombre y el ciudadano, las libertades civiles y políticas, la división y colaboración de poderes, la distinción y conexión de lo privado y lo público, el intercambio económico, los mercados, la propiedad privada, los derechos de propiedad, el derecho positivo, la opinión pública, el debate, la crítica, la persuasión y el argumento; también se han construido los gobiernos representativos, las administraciones públicas responsables, la función de los parlamentos, del poder ejecutivo, del poder judicial, las instituciones de participación y representación, la voluntad ciudadana, la administración de la justicia y la defensa de las personas ante los abusos de la autoridad.” Uvalle Berrones, Ricardo, (2006), “Neoinstitucionalismo y prácticas del poder en el México contemporáneo,” en Bruce J. Perlman y Juan de Dios Pineda (coords.) Nuevo Institucionalismo e institucionalidad en México. México, UAEM-The University of New Mexico. p. 146

conductas individuales y colectivas, con el objetivo de dar coherencia y funcionalidad a los sistemas sociales y políticos.

Sostiene Alejandra Sota que uno de los propósitos de las instituciones es el de proveer caminos y trayectorias definidas para la atención de las demandas sociales que no pueden ignorarse, así como los procesos sociales de activación social que resultan de las mismas, de manera que permita la formulación de “políticas públicas cuyo éxito y eficacia dependen en buena parte de su relación con las expectativas y capacidades de los actores sociales” (1997:45). De manera coincidente, los fundadores del “nuevo” estudio de las instituciones, James March y Johan Olsen señalan que:

*Las instituciones políticas simplifican las posibles confusiones de la acción, suministrando alternativas para la acción; simplifican las potenciales confusiones de significado, creando una estructura para interpretar la historia y anticipando el futuro; y asimismo simplifican las complicaciones de la heterogeneidad, conformando las preferencias de los participantes (1997: 268).*

Las organizaciones gubernamentales, los individuos que las pueblan y los ciudadanos actúan en un marco institucional en el que les es posible expresar sus preferencias manifiestas y sus preferencias reales. Por ello, los estudiosos de las instituciones analizan porqué se escoge cierta definición de sus intereses y no alguna otra alternativa plausible. Es decir, intenta conocer de la discrepancia entre los intereses *potenciales* y aquellos que se manifiestan en la conducta pública.

Pero, ¿Qué son las instituciones? Acudamos a los postulados del neoinstitucionalismo normativo, cuya cabezas visibles son los trabajos de March y Olsen; y al neoinstitucionalismo económico, desarrollado, principalmente, por Douglas North<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Se denomina Nuevo Institucionalismo a los planteamientos surgidos a raíz del trabajo fundacional de James March y Johan P. Olsen, publicado en 1984 en la *American Political Science Review*, denominado “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, y que rescata el análisis de las instituciones como objeto central de la reflexión. En su estudio acerca del neoinstitucionalismo Guy Peters (2003), identifica siete corrientes, a saber: normativo, de la elección racional o económico, histórico, empírico, sociológico, de representación de intereses y,

## **4.2. Neoinstitucionalismo Normativo**

Los antecedentes del neoinstitucionalismo normativo se pueden encontrar en el conductualismo, en la crítica al viejo institucionalismo y en la teoría de la elección racional, entre otros. El primero de ellos, define la conducta política como comportamiento observado y observable de los hombres; enfatiza el comportamiento observable aunque sea imposible revelar las “verdaderas” preferencias de una persona, por ejemplo cómo vota la gente; esta posición resultó fuente de crítica de los neoinstitucionalistas sobre todo porque no creen que el comportamiento sea la base para explicar ‘todos los fenómenos del gobierno’, pues el comportamiento se da en un contexto de instituciones y, sólo de esta manera, puede ser entendido.

Por otro lado, los planteamientos de la teoría de la elección racional, sostienen que los individuos buscan maximizar sus ganancias con sus acciones; la crítica neoinstitucionalista señala la existencia de una gran diversidad de preferencias y actitudes manifiestas de los individuos, de tal modo que resulta un entramado complejo, inescrutable y cambiante, y que de la suma o agregación de preferencias resultan procesos políticos y acciones colectivas difusas e inabarcables. Es decir, que existe una racionalidad limitada (Immergut, 2006) y no una racionalidad exhaustiva.

Según March y Olsen (1984) el nuevo institucionalismo enfatiza la relativa autonomía de las instituciones políticas, contingencias o posibilidades por ineficiencias en la historia y la importancia de la acción simbólica y un mayor

---

finalmente, de institucionalismo internacional. El nuevo institucionalismo, adquiere tal denominación porque en las ciencias sociales se identifica la existencia del “viejo institucionalismo”, el cual constituyó la base de la ciencia política durante la segunda mitad del siglo XIX y la primera del XX y se sostenía en cinco supuestos: 1° La ley constituye tanto la estructura del sector público mismo como la herramienta fundamental del gobierno para influir sobre el comportamiento de los ciudadanos, 2° Existe determinación de la estructura sobre el comportamiento de los individuos, 3° Plantea una concepción holista, 4° Tiene una fuerte fundamentación histórica, principalmente en el comportamiento de las élites políticas y, 5° el planteamiento normativo, donde la búsqueda entre la concordancia entre el *ser* y el *deber ser* resulta central (Peters, 2003). En este trabajo se emplean dos tipos: el normativo y el económico. El primero se refiere al marco institucional de las organizaciones como motor del cambio, por lo tanto apropiado para entender los procesos que ocurren en la administración pública, y el económico que explica con claridad la superación del enfoque racional como visor del comportamiento organizacional.

conocimiento de la política. Además, este enfoque puede ser presentado y discutido como portador de una perspectiva epistemológica de profunda importancia para el conocimiento de las ciencias sociales, y como pequeño cajón de ideas técnicas de interés primario para los estudios profesionales de la vida política. Incluso reconocen su papel como fundadores de un movimiento teórico que deberá enriquecerse con estudios posteriores, producto de la reflexión y de la investigación empírica.

Cabe destacar que desde la perspectiva de los autores referidos, en el análisis institucional, “el objetivo de los estudios políticos no es analizar el enfrentamiento, sino los mecanismos de formación del consenso y la creación de metas colectivas de la sociedad” (Vergara, 1997), y entienden que los individuos no son permanentemente aliados o enemigos, sino ciudadanos que en un tiempo y espacio específicos comparten visiones de mundo, identidades culturales y actúan en un marco institucional que otorga sentido y razón a su acción. Por ello, señalan que desde la perspectiva del neoinstitucionalismo (normativo, según Peters) la unidad de análisis no es el individuo o sus preferencias, sino las reglas, normas y tradiciones que existen en las organizaciones

Aunque la discusión en torno al concepto de institución no es nada clara, un primer acercamiento al concepto define a las instituciones como “pautas o normas de conducta en una sociedad, que ejercen un efecto directo e indirecto en el comportamiento de los individuos presentes en el sistema sociopolítico” (Sánchez, 2006:100). March y Olsen definen a una institución como un conjunto de normas, reglamentaciones, supuestos; y sobre todo, rutinas. Las instituciones “definen las identidades de los individuos, grupos y sociedades, lo cual significa pertenecer a un colectivo específico” (1997: 63).

Peters cita a los dos autores, al definir que las instituciones son un:

*conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones. Este proceso implica determinar cuál es la situación, qué papel se está desempeñando y cuál es la función de ese rol en determinada situación (2003:50).*

Para March y Olsen las instituciones poseen un repertorio de procedimientos, y se recurre a las reglas para escoger entre ellos. Las reglas se pueden imponer o aplicarse por coerción directa y mediante autoridad política u organizadora, o pueden ser parte de un código de conducta adecuada, aprendida e interiorizada a través de las prácticas culturales. Desde la perspectiva de estos autores, las reglas son las rutinas, procedimientos, convenciones, papeles, estrategias, formas organizativas y tecnologías; asimismo “las creencias, paradigmas, códigos, culturas y conocimientos que rodean, apoyan, elaboran y contradicen esos papeles y rutinas” (1997:68). Dicho de otro modo, las reglas formales, resultado de los procesos de interacción y negociación que de manera explícita inducen la acción individual y colectiva, son conjugadas de manera permanente con las tradiciones y formas culturales o reglas informales, propias de la sociedad de que se trate.

Desde la perspectiva normativa, la acción de los individuos y de las organizaciones deriva de la elección entre diversas influencias y de la interpretación del significado de sus compromisos institucionales, dado que “las instituciones moldean considerablemente a sus propios participantes y proveen sistemas de significación para quienes participan en la política, y en un sentido más amplio, en la vida social” (Peters, 2003: 47). Esto es, los actores de ningún modo están agrietados o en su acción reflejan su constitución psicológica; más bien reflejan los valores institucionales que les enmarcan. Los individuos están incorporados a “una compleja red de relaciones con otros individuos y con colectividades diversas” (Granovetter, en Peters, 2003:47).

El modelo que proponen March y Olsen se basa en el criterio de la *lógica de lo apropiado*, lo cual implica la necesidad de que el individuo identifique su rol y posición dentro de la organización y las rutinas que le corresponde efectuar y, también, en función de lo anterior, decidir “qué acciones son las apropiadas para su rol, en una circunstancia dada, de acuerdo con las normas de la institución” (en, Sánchez, 2006:102). *La lógica de lo adecuado* es opuesta a la lógica del consecuencialismo; es decir, que si una institución logra influir sobre la conducta de sus miembros, “estos reflexionarán más sobre si un acto se ciñe a las normas

de la organización que sobre cuáles serán las consecuencias para ellos” (Peters, 2003:51).

Bajo esta posición interpretativa, se afirma que “los individuos harán elecciones conscientes, pero esas elecciones estarán siempre dentro de los parámetros establecidos por los valores institucionales dominantes” (Peters, 2003: 51). De ningún modo se señala mecanicismo o falta de criterio propio por parte de los actores institucionales, al contrario, la toma de decisiones implica un ejercicio de reflexión y construcción de respuestas y acciones basadas en el libre ejercicio de la conciencia en torno a cuáles son y qué sentido tienen los criterios establecidos. Y esto a su vez requerirá que se utilicen ciertos medios para controlar las conductas y para reforzar las opiniones dominantes sobre lo adecuado.

Las rutinas, concepto relevante en el modelo normativo, pueden entenderse como “una pauta estable de conducta, y esa definición no incluye la idea de que sea inmutable, disfuncional o de cumplimiento obligatorio” (Peters, 2003: 53). Las rutinas se señalan de manera explícita a través de las formalidades, documentos y procedimientos establecidos, pero también a través de la sutileza e imperceptibilidad de la tradición, la costumbre y los valores predominantes y compartidos por los actores institucionales. En principio, las rutinas tornan más predecible y racional el comportamiento de una organización; “sin embargo, suele ser difícil determinar cuándo termina la predecibilidad y empieza la inercia” (Peters, 2003:53).

Sostienen March y Olsen (1997) que el análisis institucional profundiza “nuestra comprensión de los fenómenos políticos y enriquece nuestros esfuerzos por aproximar la vida política a los ideales democráticos.” También instan a superar las perspectivas teóricas que enfatizan el análisis político en torno a interacciones de un grupo de actores o de acontecimientos individuales, porque “describen mal el mundo real” y oscurecen importantes realidades de la vida política. De ahí que propongan abordar el estudio del gobierno como una “comunidad de reglas, normas e instituciones” (1997: 267-268).

### **4.3. Neoinstitucionalismo Económico**

El Neoinstitucionalismo, en su versión económica, según Ricardo Uvalle, surge a contrapelo de los postulados neoclásicos de la economía, que preferentemente explican la acción de los individuos y sus organizaciones en sus procesos de intercambio económico, a partir de la idea de maximización, mercados perfectos, mano invisible, autorregulación, dotación de información completa y oportuna para la toma de decisiones y el cálculo racional; es decir, en “modelos elaborados con refinación lógica y técnica, (donde) la gran ausencia en la selección de las variables de estudio son las instituciones y, por ende, los actores sociales” (Uvalle, 2006:144).

A partir de la toma de distancia respecto a los axiomas de los neoclásicos, el neoinstitucionalismo en su versión económica explica a la economía como un campo minado de rápida explosión por las formas de apropiación y ejercicio del poder, el conflicto y las tensiones derivadas de ambos fenómenos, lo cual requiere espacios y vías institucionales para dirimir de manera pacífica las consecuencias de tales situaciones paradójicas. “Los sistemas económicos no tendrían un lugar en la revisión institucional de los procesos productivos, los mercados y las formas que permiten el intercambio de los bienes, los servicios y las mercancías que reflejan la voluntad expresa para movilizarlos, a través de los compromisos institucionales que las autoridades públicas reconocen y sancionan” (Uvalle, 2006: 144).

Evidentemente, para el conocimiento del neoinstitucionalismo desde su vertiente económica tenemos que recurrir a su representante principal, Douglas North, quien desarrolla de manera sistemática los postulados de esta corriente. Respecto a las instituciones, North señala que “son las reglas del juego en una sociedad, o más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre (las) que dan forma a la interacción humana.” (2006:13). Las instituciones no son resultado de la fuerza o impuestas por grupos u organizaciones, sino fruto de la propia naturaleza y evolución de las sociedades, de los resultados de la interacción y

negociación propias de la existencia social, “para que la vida colectiva tenga mayor certidumbre en su progreso y desarrollo” (Uvalle, 2006:145).

*La estabilidad se logra mediante un conjunto complejo de limitaciones que incluye reglas formales anidadas en una jerarquía, donde cada nivel es más costoso en cuanto a cambiarlo que el anterior... (Las instituciones) permiten a la gente seguir su proceso diario de realizar intercambios sin tener que pensar o medir cuáles son los términos de un intercambio en cada punto y en cada instante. Rutinas, costumbres, tradiciones y convenciones son palabras que usamos para denotar la persistencia de limitaciones informales, y es precisamente la interacción compleja de reglas formales y limitaciones informales junto con el modo en que se hacen cumplir, lo que determina nuestro diario vivir y nos dirige en las actividades ordinarias que dominan nuestras vidas (North, 2006: 110).*

Al igual que el institucionalismo normativo, North señala que las instituciones reducen la incertidumbre en la acción humana. Incertidumbre que resulta del grado de complejidad que han alcanzado las sociedades modernas, así como de la urgencia y heterogeneidad de problemas que han de resolverse para aliviar los profundos contrastes materiales y culturales entre grupos sociales. Sobre todo porque las capacidades de los individuos y sus organizaciones para procesar información e idear acciones rápidas y consistentes con las necesidades del conjunto son limitadas y, generalmente, aparecen a destiempo.

North (2006), resalta el término *limitaciones* porque a contrapelo del racionalismo económico o del conductualismo, que parten del postulado del egoísmo individual y de la elección para maximizar beneficios sin tomar en cuenta el contexto para la toma de decisiones, su planteamiento establece que las instituciones marcan límites y posibilidades, disminuyen la incertidumbre, proporcionando estructura y forma a la acción social; son referencia común en la interacción entre individuos u organizaciones. Las limitaciones son formales e informales y pueden ser una, otra o ambas cosas.

Las limitaciones informales proceden de “información transmitida socialmente y son parte de la herencia que llamamos cultura La cultura

proporciona un marco conceptual basado en el lenguaje para cifrar e interpretar la información que los sentidos están proporcionando al cerebro” (North, 2006:55). Resultan más importantes que las limitaciones formales, porque sociedades con el mismo tipo de reglas o constituciones producen resultados diferentes.

De acuerdo a North:

*En nuestra interacción diaria con los demás, sea en la familia, en nuestras relaciones sociales externas o en actividades de negocios, la estructura que rige está abrumadoramente definida por medio de códigos de conducta, normas de comportamiento y convenciones. Debajo de estas limitaciones informales se encuentran reglas formales, que rara vez son fuente obvia e inmediata de interacciones diarias (2006:54).*

Por su parte, las reglas formales “incluyen reglas políticas (y judiciales), reglas económicas y contratos. La jerarquía de tales reglas, desde constituciones, estatutos y leyes comunes hasta disposiciones especiales, y finalmente contactos individuales, define limitaciones que pueden fluctuar de reglas generales a especificaciones particulares” (North, 2006:67). Es decir, las limitaciones informales, sutiles y poderosas, aunadas a las explícitas reglas formales, establecen los cauces, alternativas y posibilidades para la elección racional de los individuos. Estos últimos no deciden en función de su egoísmo o interés particular, sino en función de lo permitido y lo prohibido, de lo fugaz o permanente, de lo consistente o difuso, pero siempre en los márgenes de las instituciones.

Desde la perspectiva del neoinstitucionalismo se distinguen dos aspectos nodales: uno, las instituciones (las reglas del juego de la sociedad que tienen un carácter abstracto) y, dos, las organizaciones (los jugadores; expresión material de la institución: personal, equipos tecnológicos, recursos, mismos que, al igual que las instituciones, proporcionan una estructura a la interacción humana), en donde, “El propósito de las reglas es definir la forma en que el juego se desarrollará. Pero el objetivo del equipo dentro del conjunto de reglas es ganar el juego a través de una combinación de aptitudes, estrategias y coordinación; mediante intervenciones limpias y a veces sucias” (North, 2006:15).

#### **4.4. Cambio Institucional**

Retomando el orden de la exposición, en este apartado, primero se muestra una visión general del cambio institucional, posteriormente se analiza la posición del neoinstitucionalismo normativo y, finalmente, se aborda la concepción desde el neoinstitucionalismo económico.

Los representantes de los enfoques normativo y económico coinciden en que la función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre, produciendo una estructura estable, aunque no necesariamente eficiente, de la interacción humana. Pero la estabilidad de las instituciones de ningún modo contradice el hecho de que estén en cambio permanente. “Marginalmente los cambios pueden ser tan lentos y glaciales en cuanto a carácter, que debemos echarnos hacia atrás como historiadores para percibirlos, aunque vivimos en un mundo en que la rapidez del cambio institucional es innegable” (North, 2006: 16-17).

Para María del Carmen Pardo (1997), actualmente, uno de los problemas del desarrollo de las sociedades es el hecho de ir más allá, en términos de superación de las paradojas de la modernidad<sup>29</sup>, para superar los efectos de parálisis o distorsión, que acarrear los múltiples conflictos entre grupos económicos, sociales y de poder que, en el marco de las instituciones, pugnan por adecuarlas a sus muy particulares cosmovisiones e intereses; es decir a conducir el cambio institucional. Del mismo modo, pugnan por adecuar el funcionamiento

---

<sup>29</sup> De acuerdo a Luis Cervantes estamos ante un modo particular de acción humana que es específico de esta época, o por lo menos que nos permite distinguir esta época de otras anteriores; esto que llamamos modernidad implica una transformación persistente y extensiva de los límites de la acción humana sobre su entorno natural y sobre el propio conglomerado humano, creando procesos y sistemas de procesos de especialidad y diversidad crecientes y que tienden a abarcar prácticamente todos los órdenes de la vida y las formas de relación social o interindividual. Para Ortega y Gasset son dos las peculiaridades que distinguen a la modernidad de cualquier otra época: la técnica y la democracia. La primera es una parte consustancial del proyecto de la humanidad, una forma de ser de la modernidad; mientras que la segunda convoca a la participación de todos en los asuntos públicos en un grado y de una manera que no registra antecedentes en la historia anterior. Los elementos teóricos que permiten definir la modernidad desde el punto de vista político son cuatro, a saber: el factor del individuo, la democracia, la separación formal del Estado y la sociedad y la neutralización de las tensiones políticas (Cervantes, 1993)

de las organizaciones, en particular las gubernamentales; donde lo importante debe ser la construcción de prácticas y rutinas eficaces socialmente. Lo que importa es “permitir a los aparatos administrativos ir generando políticas que resulten equitativas y justas para el conjunto de la sociedad” (1997: 58).

Ricardo Uvalle (2006) señala que en el nivel de los Estados, en cuanto a las limitaciones formales, el cambio institucional significa nuevas reglas (disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias) en materia económica, política y social, que tienen como meta su transformación y mejoramiento. Al mismo tiempo, es un proceso de apoyos y restricciones, lo cual indica que los procesos incrementales son la tendencia más sobresaliente para entender la calidad e impacto del cambio.

*Los cambios institucionales son procesos inducidos que tienen como objetivo modificar modos y pautas de vida para dar paso a reformas o a la innovación en un tipo determinado. Una y otra generan expectativas, pero también estimulan reacciones contrarias para que fructifiquen. La naturaleza, el ritmo y el alcance de los cambios dependen de la correlación de fuerzas que hay en las instituciones (Uvalle, 2006:148).*

José Juan Sánchez (2006) sostiene que una forma de garantizar transformaciones con sentido de equidad y de mejores oportunidades, es el cambio institucional como búsqueda y orientación para los nuevos procesos, rutinas y acciones, “siempre y cuando las reglas que éstas incluyen sean reconocidas, aceptadas y practicadas por todos.” (:110), sobre todo evitando contrasentidos entre las reglas formales y las prácticas cotidianas de los actores, que en algún momento niegan por la vía de los hechos la posibilidad de fortalecer la vida institucional, disminuyendo los niveles de certidumbre y sembrando zozobra y desconfianza en las instituciones y en los individuos, lo que resulta en un círculo pernicioso y paralizador.

Desde el enfoque del neoinstitucionalismo normativo de March y Olsen, el cambio y la adaptación son el resultado del método de decisiones llamado “del cubo de basura”. El método aludido “propicia el concepto de que las soluciones pueden ir en busca de los problemas para resolverlos, y de que las instituciones necesitan disponer de un reservorio con respuestas que pueden ser utilizadas

cuando se advierta la necesidad de ajustar las políticas” (Peters, 2003:57). El enfoque se fundamenta en la idea de que las instituciones poseen una serie de respuestas que aplican rutinariamente ante los problemas que enfrentan, sean estos previstos o no, antes que modificar patrones y valores organizacionales.

Para poner en práctica los cambios institucionales, los individuos y sus organizaciones se adaptan a la “lógica de lo adecuado”, orientando sus decisiones conforme la gama de alternativas políticas existentes. De este modo, la lógica del *cubo de basura*, induce procesos lejos de la proactividad o de la planificación. El cambio se entiende como el producto de la confluencia de varias corrientes de actividad y de las oportunidades para la acción que se presentan en los márgenes institucionales. El resultado puede ser una modificación sustancial, en principio, en las reglas formales, las cuales serán filtradas por el conjunto de limitaciones informales que componen parte del bagaje cultural de una sociedad, pero que a su vez influirá en la transformación de éste y modificará las rutinas de reproducción (Romero, 2001).

Desde la perspectiva normativa, el cambio institucional puede entenderse como un proceso de adaptación resultante de las interacciones entre el medio ambiente y la institución:

*Por una parte, existe una inercia de las rutinas y otras prácticas institucionales que tienden a la estabilidad; por otra parte, las presiones que el medio ambiente ejerce sobre la institución para que cambie. Esta tensión genera una situación parecida a un modelo de botes de basura: la institución tratará de adaptarse a las demandas de medio ambiente, y para lograrlo echará mano de las soluciones que encuentren disponibles en su repertorio organizacional. Mientras más rápido se encuentre una solución presente en la agenda de soluciones posibles, más posibilidades tendrá de ser utilizada y eventualmente influir en el desarrollo de la organización (Sánchez, 2006:102).*

Esta corriente resalta la idea del aprendizaje, a través del cual las instituciones reconocen e interiorizan las presiones del ambiente, examinando oportunidades y amenazas a su estabilidad y existencia misma, detonando procesos de adaptación en ritmos y formas lógicamente adecuadas. “El cambio

institucional no es necesariamente funcional, sino que las instituciones públicas pueden leer mal las señales emitidas por la sociedad y responder de un modo disfuncional. No obstante, teniendo en cuenta el modelo adaptativo propuesto, las instituciones tendrán reiteradas oportunidades de ajustar su comportamiento” (Peters, 2003:57).

Para March y Olsen (1997) las reglas del juego, en algún grado, son endógenas y, por tanto, modificables; de ahí que la transformación de las instituciones complejas pueda ocurrir típicamente de tres maneras: a) la transformación intencional por medio de la explotación de los procesos estables, b) la transformación intencional por la explotación de las imperfecciones de los procesos estables, y c) la transformación intencional mediante procesos de conmoción radical. Para la primera, las señales de éxito o de fracaso son importantes para el cambio ya que inducen a los actores a modificar patrones o mecanismos de organización y desarrollo; en el segundo tipo la *conciencia* o la *ideología* constituyen factores importantes en la conformación de las instituciones políticas y; finalmente el tercer tipo deriva de un procedimiento revolucionario donde los cambios estructurales se hacen con la idea de desestabilizar los arreglos políticos y revisar permanentemente el sistema existente.

Por otra parte, desde la perspectiva del neoinstitucionalismo económico, las instituciones cambian, generalmente, de un modo incremental, no de un modo discontinuo (entendiendo por esto revoluciones y/o conquistas). Para North (2006), el cambio institucional es un proceso complicado ya que aunque el ritmo de cambio de las normas formales puede ser muy rápido, el de las informales puede abarcar periodos de tiempo prolongados. Esto se explica porque las limitaciones informales se encuentran hincadas en costumbres, tradiciones y códigos de conducta que se suyo suelen ser más resistentes e impenetrables. De ahí que, en el estudio del cambio institucional se resalte el rol que cumplen las ideas, modas, dogmas e ideologías.

Para José Ayala (2004) la creación de instituciones eficientes, es una tarea difícil, “porque se trata de una negociación compleja de demandas conflictivas,

entre agentes con intereses diversos y contradictorios,” (:362). Además es un largo proceso, que involucra aspectos técnicos, administrativos y, sobre todo, políticos. Considera que los cambios institucionales afectan de manera desigual a los grupos e individuos, por lo que es posible identificar ganadores y perdedores; de ahí que proponga realizar un gran esfuerzo que incluya la participación y concertación entre los diferentes agentes para garantizar la legalidad, legitimidad y el consenso. Se trata de construir, cambiar para mejorar.

Desde la perspectiva del neoinstitucionalismo económico el cambio institucional es:

*exógeno para un modelo en el que el propósito fundamental es explicar los resultados. Por lo tanto, el cambio es generalmente ignorado, excepto como un nuevo problema de diseño una vez que el cambio se ha producido es un evento discreto y no un proceso permanente de ajuste y aprendizaje. Así el cambio ocurriría cuando la institución ha fracasado en su intento de satisfacer los requerimientos para los que se formó (Peters, 2003:90).*

Según North el factor que determina el carácter incremental y continuo de los cambios institucionales se encuentra en los “contextos institucionales que permiten nuevas negociaciones y compromisos entre los jugadores” (2006: 118). Básicamente, el cambio aparece como adaptaciones marginales, sobre todo en donde la urgencia y complejidad de los problemas requieren solución. Tal resolución está determinada por la capacidad y poder de negociación de los individuos o grupos, fruto de su capacidad y evolución en un marco de instituciones. De tal modo que es posible prever organizaciones más consolidadas y organizaciones con serias muestras de debilidad que actúan de manera accesoria y circunstancial presentando serias dificultades de adaptación y supervivencia.

Las organizaciones se crean para aprovechar las oportunidades y evolucionar. Al evolucionar alteran las instituciones, porque son capaces de modificar las reglas, formales e informales, lo que las lleva a posicionarse en el escenario institucional de manera privilegiada. Por ello, North sostiene que “la vía resultante del cambio institucional está conformada por: 1) el entrelazamiento que

es producto de la relación simbiótica entre las instituciones y las organizaciones que se han creado por evolución como consecuencia de la estructura incentivadora que proporcionan esas instituciones; y 2) por el proceso de retroalimentación, por medio del cual los humanos percibimos y reaccionamos a los cambios que se dan en el conjunto de oportunidades” (2006:19).

Respecto al papel que de manera diferenciada cumplen las limitaciones formales e informales para el cambio institucional, North señala que en la raíz, en lo más profundo de las motivaciones de la acción de los individuos y organizaciones se encuentran los valores, las identidades, la cultura y que, esta última, requiere un largo proceso de maduración para transformarse. De ahí que el cambio en el largo plazo pueda entenderse como incremental y permanente, alejado de los aluviones de movimientos sociales radicales, invasiones y/o revoluciones. Como sostiene North, las reglas informales son la fuente de dependencia de la trayectoria del cambio institucional<sup>30</sup>.

*Igualmente importante es el hecho de que las limitaciones informales derivadas culturalmente no cambiarán de inmediato como reacción a cambios de las reglas formales. Como resultado, la tensión entre reglas formales alteradas y limitaciones informales persistentes produce resultados que tienen consecuencias importantes en la forma en que cambian las economías (North, 2006: 65).*

Aunque advierte North (2006) que la línea que separa las reglas informales de las formales es demasiado tenue como para determinar cuando empiezan unas y concluyen las otras, más bien plantea la idea de un *continuum*, donde la tradición,

---

<sup>30</sup> “ en el caso de Hispanoamérica se impuso un conjunto ajeno de normas sobre una herencia muy antigua de controles burocráticos centralizados y de percepciones ideológicas correspondientes. En consecuencia, los esquemas federales latinoamericanos y los esfuerzos de descentralización no funcionaron recién declarada la independencia. La reversión gradual, país por país, al control centralizado burocrático caracterizó a Hispanoamérica en los siglos XIX y XX. La persistencia de la pauta institucional que había sido impuesta por España y Portugal siguió desempeñando un papel fundamental en la evolución de las políticas latinoamericanas y en sus percepciones, así como en cuanto a distinguir y diferenciar la historia de este continente, a pesar de la imposición después de la independencia de un conjunto de normas similares a las de la tradición institucional inglesa que dieron forma a la vía de los Estados Unidos” (North, 2006:135).

costumbres, tabús y valores dan origen y se representan en el contenido de las reglas formales. Aunque no es un prerrequisito de inherencia tal relación profunda, porque a través del tiempo y en distintas sociedades se puede observar un choque, a veces frontal, entre unas y otras. Sobre todo se debe considerar el grado de complejidad alcanzado por las sociedades, que encierra un entramado múltiple de actividades, especialización y división del trabajo cuyo flujo lo marcan instituciones simples o complejas, según sea el caso.

*El grado de la diversidad de los intereses económicos y políticos, dada la fuerza de negociación relativa, influirá en la estructura de las reglas. La razón inmediata es que mientras más numerosos sean los intereses, menos probable será que la simple mayoría (en la política) triunfe y más grande será la probabilidad de que el intercambio se estructure para facilitar formas complejas de intercambio (parcialmente formal pero también parcialmente informal) y otras formas de resolver problemas mediante la formación de coaliciones. Es importante observar, sin embargo, que la función de las reglas formales es promover ciertos tipos de intercambio, pero no todo el intercambio (North, 2006:67-68).*

La perspectiva del nuevo institucionalismo económico en el estudio de la administración pública y sus programas, permite identificar cuáles son las reglas que disminuyen los costos de transacción, así como determinar los mecanismos a través de los cuales disminuyen tales costos; es decir, identificar cauces y arreglos institucionales adecuados a la complejidad social, económica y política. También, en este caso, permite señalar los incentivos que los actores de la gestión del agua requieren para tomar mejores decisiones en un marco de mayor certidumbre e incremento en los niveles de eficiencia institucional. Además, ayuda a entender que las propias organizaciones gubernamentales son resultado de procesos históricos, herederas de la cultura y valores, que experimentan modas y presiones y son reguladas por reglas formales que delimitan los alcances de su acción.

Sostiene Alejandra Sota (1997) que “uno de los propósitos del institucionalismo es, pues, el de asegurar que las demandas sociales que ya no pueden ignorarse entre sí, sean supervisadas, así como los procesos sociales de activación social que resultan de la misma, de manera que le permita elaborar

políticas públicas cuyo éxito y eficacia dependen en buena parte de su relación con las expectativas y capacidades de los actores sociales” (:45).

Aún cuando se han expuesto fundamentalmente los enfoques neoinstitucionalistas económico y normativo, cabe decir que, por la naturaleza de este estudio, resultan especialmente útiles las aportaciones de March y Olsen, toda vez que han sido confeccionadas pensando en las organizaciones gubernamentales.

Podemos decir, para concluir con este apartado, que si bien es cierto que existen propuestas para mejorar el desempeño de la administración pública, tales como las consignadas en la denominada Nueva Gestión Pública y la gobernanza, resulta pertinente, y hasta necesario, considerar que el marco institucional, es decir, ese conjunto de reglas, normas y tradiciones, siempre se presentará como un condicionante y modelador de los esfuerzos renovadores.

## **5. Cuarto capítulo. La Gestión Integrada de los Recursos Hídricos**

La expresión gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH) 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 emergencia de enfoques gerencialistas, sin sustancia pública, ha provocado que se trate de fundir y confundir la naturaleza de la administración pública con la administración privada. La oleada de corte neoliberal, dominante en occidente a finales del siglo XX, ha contribuido a tal tendencia. Así, la inclusión de técnicas provenientes de la administración privada ha pasado como remedio mágico a los males históricos de la administración pública.

Resulta conveniente realizar la distinción entre el enfoque de orientación gerencialista y el de gestión pública; mientras que en el primero se ha intentado establecer una relación dicotómica entre política y administración en aras de no contaminar el desempeño de la organización, en el segundo se reconoce la unidad política-administración (Guerrero, 1979:126-132; Aguilar, 1993:63-86). Ello no significa que a capricho podemos inhibir la presencia de factores políticos en el desempeño organizacional, sin embargo, en la esfera de “los privados” se considera que un carácter apolítico les viene bien o, al menos, mejor que la presencia de turbulencias políticas. Sin embargo, a pesar de los deseos vehementes de evitar la política, ésta se presenta en tanto existan relaciones humanas.

Cuando nos referimos a administración o gestión, entendemos que suceden en el perímetro de la esfera pública y, por ello, es inevitable que se sucedan relaciones de poder expresadas como conflicto o alianza. Dicho de otra manera, el carácter político en la gestión pública le es inherente.

La gestión pública se compromete con la realización de acciones que tienen que ver con el interés colectivo, con “lo público” (Aguilar: 1996). Así, el gobierno, como brazo ejecutor del Estado, aparece para intervenir si las circunstancias lo permiten y ameritan. Porque el gobierno es, en ciertos asuntos, acaso el más importante representante del interés colectivo, pero de ninguna manera el único.

La gestión convoca la participación de múltiples actores, dosificando el nivel de cada intervención de acuerdo a la complejidad de los asuntos, de la configuración social y de la naturaleza del régimen y sistema políticos<sup>31</sup>. Si el gobierno pretende monopolizar la toma de decisiones e imponer unilateralmente su visión, se aleja de la gestión para asumir limitadamente funciones de control.

---

<sup>31</sup> Aguilar (1984) define al Estado como la conexión orgánica entre el régimen político (lo formalizado, lo juridificado) y el sistema político (lo informal, lo fáctico). En tal sentido, el Estado se explica a partir de sus relaciones reconocidas jurídicamente y las relaciones que se fincan en la vía de los hechos.

La gestión de los recursos hídricos, entonces, se refiere<sup>32</sup> 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 los últimos años hablamos de la gestión integrada de los recursos hídricos.

En otro orden de ideas, en el enfoque de la GIRH el *locus* es la cuenca hidrológica. Solo en la demarcación determinada por una o más cuencas puede concebirse la gestión integrada de los recursos hídricos; a ella se le reconoce como la unidad territorial en el análisis y gestión. La novedad estriba en que la típica división política en que se basa el orden político y administrativo cede su lugar a esta nueva configuración jurisdiccional. Una cuenca hidrológica es:

*La unidad del territorio, diferenciada de otras unidades, normalmente delimitada por un parte aguas o divisoria de las aguas – aquella línea poligonal formada por los puntos de mayor elevación en dicha unidad-, en donde ocurre el agua en distintas formas, y esta se almacena o fluye hasta un punto de salida que puede ser el mar u otro cuerpo receptor interior, a través de una red hidrográfica de causes que convergen en uno principal, o bien el territorio en donde las aguas forman una unidad autónoma o diferenciada de otras, aún sin que desemboken en el mar. En dicho espacio delimitado por una diversidad topográfica coexisten los recursos agua, suelo, flora, fauna, otros recursos naturales relacionados con estos y el medio ambiente. La cuenca hidrológica conjuntamente con los acuíferos, constituye la unidad de gestión de los recursos hídricos. La cuenca hidrológica está a su vez integrada por subcuencas y estas últimas están integradas por microcuencas (LAN, Fracción XVI, Art. 3).*

---

<sup>32</sup> Ver en, Consejo de Cuenca del Valle de México <http://www.ccvvm.org.mx>.

### **5.1. La gestión de los recursos hídricos a nivel de cuencas**

La división política que define países, estados (provincias, en otras latitudes) y municipios (localidades) suele tener un origen diferente a la formación natural de una cuenca, por lo que raramente coinciden sus demarcaciones. Por eso resulta inoperante querer tomar decisiones en torno al agua cuando no hay coincidencia y conciencia en torno al comportamiento natural de la cuenca.

La cuestión candente en la GIRH es imaginar, diseñar, efectuar y evaluar instituciones (creaciones humanas) sobre la base del reconocimiento y armonía con las cuencas hidrológicas (formaciones naturales). Los procesos a través de los cuales los actores de una cuenca deciden los objetivos comunes y las formas de efectuarlos, mediados por este criterio de armonía entre las creaciones humanas y las formaciones naturales, determinan la gobernanza relativa al agua. La superioridad de la gestión se evidencia cuando a nivel de una cuenca se encuentra el sentido de dirección (equidad social, prosperidad económica y preservación del medio ambiente) y se hallan, construyen y fomentan las capacidades para el logro de los objetivos.

Hay, por lo menos, tres razones por las que podemos considerar que las cuencas son las unidades adecuadas para la GIRH:

- 1. las características físicas del agua generan un grado extremadamente alto, y en muchos casos imprevisible, de interrelación e interdependencia (externalidades o efectos externos) entre los usos y usuarios del agua en una cuenca*
- 2. las cuencas constituyen un área en donde interdependen e interactúan, en un proceso permanente y dinámico, el agua con los sistemas físico (recursos naturales) y biótico (flora y fauna)*
- 3. en sus territorios se produce la interrelación e interdependencia entre los sistemas físicos y bióticos, y el sistema socioeconómico, formado por los usuarios de las cuencas, sean habitantes o interventores de las mismas (Dourojeanni, et. al., 2002:9).*

En mérito de la irrenunciabilidad al agua de todo ser humano, este líquido es una de las plataformas que mejor ejemplifican la complejidad social; todos los actores de una cuenca y aún los externos a ella se constituyen como demandantes (algunas veces con un fuerte componente de competencia y hasta rivalidad). El asunto es que, formando el agua una comunidad de intereses, es fundamental que cualquier alternativa de organización para la gestión del recurso se construya con la participación de todos.

En la gestión a nivel de cuenca resulta útil

*...la participación activa de las autoridades de las demarcaciones político-administrativas como de las otras variadas autoridades públicas y privadas, organizaciones no gubernamentales y otros actores, que intervienen en la regulación y gestión del uso de los recursos naturales, principalmente el agua y los cauces, en la cuenca. La estructura directiva de una entidad de cuenca no debería en lo posible depender de una sola autoridad político-administrativa, especialmente si las cuencas de gestión del agua (una o más cuencas interconectadas) abarcan más de una demarcación político-administrativa. En estos casos, las entidades deberían estar articuladas por el gobierno nacional o federal, aún cuando sean dirigidas por un directorio conformado por las autoridades locales o regionales (Dourojeanni, et. al., 2002:11)*

### **¿Qué se integra cuando hablamos del enfoque GIRH?**

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<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup>“Complejidad” proviene del latín *complectere* (Morín, 1990), compuesta por dos elementos; *plectere* (raíz) y *com* (prefijo). El primero significa trenzar, enlazar, y alude al tejido, propio en la elaboración de cestas. El segundo componente agrega la idea de dualidad, pero de dualidad de dos elementos opuestos que se entrelazan sin perder su condición dual y sin perder su unicidad. Al castellanizarse *complectere*, aparece “complejo”, del cual se deriva complejidad y complejión (ensambladura, conjunto).

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 (ONU, 1992; 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 la naturaleza de 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.

---

El correlato de complejidad es perplejidad (comparten la raíz *plectere*), el cual alude a irresolución, duda, confusión. Quien no asimila la complejidad se torna perplejo, lo que equivale a decir que lo invade la irresolución, la duda, la confusión.

Es, entonces, la complejidad la reunión de elementos diversos que no pueden ser desprovistos de su singularidad, pero que tampoco pueden ser asimilados ajenos al tejido que ya conforman. Complejo es el fenómeno que se compone de elementos diferenciados y hasta contradictorios entre sí; actores, procesos, acciones, omisiones, interacciones.

El riesgo más común es que ante un fenómeno complejo se asuma una conducta de perplejidad, es decir, una conducta mediada por lo ininteligible, lo nebuloso, lo dudoso. El saldo de la perplejidad puede ser una decisión errática, una actitud reduccionista o, bien, el rechazo a la comprensión y eventual resolución.

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, 2001; 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 (Global Water Partnership, 2000; 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.

En México existen dos órdenes jurídicos, el federal y el de cada uno de los estados de la República. Tal situación nos ilustra sobre el grado de integración institucional que se requiere para no caminar con criterios diferentes<sup>34</sup>.

Pero no sólo los gobiernos y entidades públicas están involucrados en la gestión del agua. Múltiples figuras ajenas a los gobiernos se implican<sup>35</sup>, aunque, muchas de las veces, lo hagan desde su particular esquema de conocimientos e intereses. Una visión parcial sobre los recursos hídricos, que podría antojarse simple y de fácil alivio, se complica cuando agregamos que otros actores, no gubernamentales; ya sea de la sociedad, de instituciones de investigación y

---

<sup>34</sup> Es cierto que la ley tiene jerarquía y, por lo tanto, no debería de presumirse una contradicción entre los ordenamientos jurídicos estatales y los federales, sin embargo, hay que considerar que en el propio orden federal se generan inconsistencias. Es el caso de la Ley de Aguas Nacionales que cuando quiere prevenir episodios de contaminación en los cuerpos de agua, se encuentra con la permisibilidad para hacerlo contenida en la Ley Federal de Derechos en Materia de Agua.

<sup>35</sup> Basta mencionar que la gran diversidad de usuarios (empresarios, hogares, agricultores, industrias, entre otros) genera una amplia gama de actores, con intereses y visiones también diversas.

empresas del sector privado, la comparten. En el peor de los casos, cuando no participan de esa visión incompleta, no tienen ni información, ni opinión, ni interés en lo que ocurre.

La dispersión de enfoques y la desinformación son algunas de las limitantes para desarrollar de manera adecuada los sistemas de gestión del agua. Ello nos sugiere que deben integrarse diferentes expresiones sociales que puedan acreditar conocimiento suficiente para sostener una interlocución crítica que mejore la toma de decisiones.

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 acercar a los problemas alternativas de solución más integrales, utilizando las aportaciones científicas como se van necesitando.

En el Cuadro 4 se aprecian los componentes que deben ser atendidos en la gestión integrada. Para fines analíticos se enlistan de manera simple, pero, como ya se ha mencionado, la intensidad y combinación de ellos determinan cada caso específico.



<b>Cuadro 4. Elementos que se integran en la GIRH</b>
<i>Los diferentes usos (agrícola, público-urbano, recreativo, piscícola, generación de energía, etc.)</i>
<i>Los valores social, económico y ambiental.</i>
<i>El aprovechamiento coordinado del agua, la tierra y otros recursos del sistema (flora y fauna).</i>
<i>Agua superficial y agua subterránea.</i>
<i>La participación intra e inter institucional (órdenes de gobierno federal, estatal y municipal)</i>
<i>La participación de diferentes expresiones sociales.</i>
<i>Cantidad y calidad</i>
<i>Oferta y demanda</i>
<i>Las diferentes fases del ciclo hidrológico</i>
<i>Ciencias blandas y ciencias duras</i>

*Fuente: Elaboración propia.*

## **5.2. La evolución del enfoque GIRH**

Durante la década de los sesenta la comunidad internacional empezó a dar muestras de preocupación por los efectos perniciosos que venían sucediéndose en el medio ambiente, debido a la intervención descuidada o deliberadamente nociva del ser humano.

Muchos de los foros internacionales y de los discursos en ellos producidos han sido cuestionados por la nula o lenta capacidad para producir acciones eficaces. Sin embargo, la tendencia ha sido sostener el discurso esperando resultados incrementales.

En lo referente a los recursos hídricos, la academia, los centros de investigación y los sectores gubernamentales comenzaron a estudiarlos desde su disponibilidad, calidad y relación con otros fenómenos naturales y sociales.

En Estocolmo, hacia 1972, se celebró la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano<sup>36</sup>. Las recomendaciones que se derivaron del evento adquirieron relevancia por su referencia a cuestiones como

---

<sup>36</sup> De este evento se derivó la “Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano. (en línea) [consultado el 27 de mayo de 2009]. Disponible en, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2005.pdf>

calidad del agua y cuidado ambiental en el desarrollo de los grandes proyectos hidráulicos.

Dos años más tarde, en 1974, Bucarest y Roma serían sede de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo<sup>37</sup> y la Conferencia Mundial sobre Alimentación<sup>38</sup>. En la primera se destacaría el agua como elemento importante en la configuración actual de las poblaciones y sus necesidades. En la segunda, se reconocería el manejo del agua como elemento central para la producción de alimentos, por lo que habría que cuidar su cantidad y calidad.

En ocasión de la Conferencia sobre Asentamientos Humanos (1976), la cual tuvo lugar en Vancouver, se fijaron metas concretas para dotar de agua a las comunidades, sobre todo a las rurales, ya que la constante fue que en ellas se presentara este tipo de exclusión<sup>39</sup>.

No es sino hasta la Conferencia de Mar del Plata (1977), convocada por la Organización de las Naciones Unidas, que se organiza un evento con el agua como objeto central. Teniendo Vancouver como referente, se emplaza a los estados participantes, en el marco de la Década Internacional del Abastecimiento de Agua Potable y del Saneamiento (1980-1990), a cumplir con ciertas metas respecto de dotar de agua, en cantidad y calidad suficientes, a sus comunidades.

En este evento se pone en relieve la dotación de agua, pero no su escasez; aún no hay alarma internacional. De las recomendaciones en el seno del evento, destaca la de cuidar la relación entre el desarrollo y el medio ambiente, pero tampoco está presente aún la desesperación por la degradación ambiental.

---

<sup>37</sup> Aún cuando el tema central trató sobre población, afloró la importancia del agua para asociarla con el desarrollo. Este evento, de naturaleza intergubernamental, contó con la participación de 135 países. El enlace (en línea) [consultado el 27 de mayo de 2009] está disponible en, <http://www.un.org/spanish/esa/devagenda/population.html>

<sup>38</sup> En este evento se proclamó el derecho inalienable de todo hombre, mujer y niño (a) a no sufrir hambre o desnutrición para alcanzar el pleno desarrollo de sus facultades físicas y mentales, pero se equiparó la importancia del agua a la de los alimentos para alcanzar el objetivo. Ver, *Report of the world food conference* (en línea) [consultado el 27 de mayo de 2009]. Disponible en, <http://www.eclac.cl/cumbres/default.asp>

<sup>39</sup> Esta Conferencia dio lugar al programa de las Naciones Unidas conocido como Hábitat.

En 1987, el Informe Brundtland<sup>40</sup>, denominado “Nuestro Futuro Común”, marca un hito en la historia de la discusión en torno a los recursos naturales y desarrollo. En él se menciona por vez primera el concepto de desarrollo sostenible, definiéndolo como aquel que busca satisfacer las necesidades presentes sin comprometer la habilidad para satisfacer las aspiraciones futuras.

En este enfoque se establece la interrelación entre la acción gubernamental, el mercado y el medio ambiente y sus implicaciones en el desarrollo.

Podríamos decir que la historia reciente de la discusión comienza en 1992, con la Conferencia sobre Agua y Medio Ambiente, celebrada en Dublín. En ella se enuncian los principios siguientes<sup>41</sup>:

1. El agua es un recurso finito y vulnerable, esencial para el sustento de la vida, el desarrollo y el medioambiente.
2. El manejo y desarrollo del agua debe estar basado en un enfoque de participación, involucrando a los consumidores, planeadores y hacedores de políticas en todos los niveles.
3. Las mujeres juegan un papel central en la provisión, manejo y protección del agua.
4. El agua tiene un valor económico en todos sus usos y debe ser reconocido como un bien económico.

Este último principio constituye el punto polémico de la Conferencia de Dublín; el énfasis puesto en el agua como bien económico fue leído como un claro retroceso con respecto a la de Mar del Plata. En ésta habían quedado sobre la

---

<sup>40</sup> Hay una versión en inglés, en línea [consultada el 28 de mayo de 2009]. Disponible en, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N87/184/67/IMG/N8718467.pdf?OpenElement>

<sup>41</sup> Para consultar el documento en extenso (versión en inglés), ver, The Dublin Estatement on Water and sustainable Developmen (en línea) [consultado el 29 de mayo de 2009]. Disponible en, <http://www.wmo.ch/pages/prog/hwrp/documents/english/icwedece.html>

mesa de discusión factores como la inequidad y la pobreza, además de referirse a las cuestiones económicas sobre la base de objetivos sociales.

A la sombra de la discusión internacional fueron emergiendo expertos en la materia e instituciones especializadas. Tal es el caso de la Comisión Mundial del Agua, la cual pretende, con el concurso de expertos técnicos y científicos, estudiar los fenómenos relativos a los recursos hídricos y sugerir estrategias para la mejora en su gestión. La Comisión es una instancia del Consejo Mundial del Agua, el cual fue creado por la Asociación Global del Agua, bajo el auspicio de la ONU y el Banco Mundial, en 1995.

La comunidad internacional ha ido sensibilizándose cada vez más ante el dramático panorama de los recursos hídricos. La ONU se ha pronunciado cada vez más fuerte para llamar la atención de los responsables de las políticas en torno del agua; en 2000 se acordó, en el seno de la Asamblea General, denominar al 2003 como el Año Internacional del Agua Dulce. Este quehacer de los países sirvió para condicionar los resultados, a favor del agua, en la Cumbre del Desarrollo Sostenible, en Johannesburgo, en el 2002<sup>42</sup>.

Uno de los materiales de información más significativos que se han producido por los organismos multilaterales es el Informe Mundial sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos, producido en la Conferencia Ministerial sobre Seguridad Hídrica en el siglo XXI. En él, la UNESCO, el PNUD, el PNUMA, la FAO y la OMS, dan cuenta de la situación y de la preocupación por los problemas colaterales y en torno a la gestión de los recursos hídricos<sup>43</sup>.

Merece especial atención la celebración de los foros mundiales del agua, pues en ellos concurren, de manera más evidente, representantes gubernamentales de los diferentes países, expertos técnicos y académicos y una buena parte de la prensa internacional, por lo que representa realmente un foro de

---

<sup>42</sup> El proyecto de declaración política del presidente de la cumbre se encuentra en línea [consultado el 29 de mayo de 2009]. Disponible en, <http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/doconf.htm>

<sup>43</sup> Este informe vio la luz por primera vez durante la celebración del Tercer Foro Mundial del Agua.

promoción que provoca reacciones de adhesión y crítica, lo que ya significa una ganancia en la discusión del tema.

En 1997 se celebró el Primer Foro Mundial del Agua, en Marruecos. La aportación principal consistió en llamar la atención sobre el agua como un bien compartido por todos los habitantes de la Tierra<sup>44</sup>. En el evento se llamó la atención para evitar que el agua fuera tratada como un bien comerciable y, por lo tanto, bajo el riesgo de ponerlo fuera del alcance de algunos sectores de la población. El propósito de este foro consistió en desarrollar una visión de largo plazo sobre el agua, la vida y el medio ambiente para el siglo XXI.

El segundo de ellos tuvo por sede La Haya, en el año 2000. En el evento se produjo la Declaración de La Haya<sup>45</sup>, destacando que el agua debe valorarse considerando sus dimensiones social, económica y ambiental. De esta triple valoración se desprenden sus correspondientes objetivos de equidad, eficiencia y sostenibilidad. Este enfoque contiene las premisas de lo que hoy denominamos GIRH.

Entre el segundo y tercer foro mundial del agua tuvo lugar la Conferencia Internacional sobre Agua Dulce, celebrada en Bonn en 2001<sup>46</sup>. En esa ocasión se insistió en el compromiso expreso que deberían contraer los países para cumplir las recomendaciones formuladas en este tipo de eventos. También, se destacó la deseabilidad de que el sector privado se involucrase en la gestión, pero

---

<sup>44</sup> De este evento se desprendió la proclama conocida como The Declaration of Marrakech (en línea) [consultada el día 29 de mayo de 2009]. Disponible en, [http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/wwc/Library/Official\\_Declarations/Marrakech\\_Declaration.pdf](http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/wwc/Library/Official_Declarations/Marrakech_Declaration.pdf)

<sup>45</sup> En este documento (versión en inglés) se pone en relieve que las amenazas que se ciñen sobre el agua están relacionadas con la pobreza, pues son estos –los pobres- quienes sufren primero y sufren más. De ahí que la conclusión sea simple: el negocio como es usual no es una opción. (en línea) [consultado el 29 de mayo de 2009]. Disponible en, [http://www.ubp.edu.ar/todoambiente/publicaciones/pdf\\_terra/declaracion\\_ministerial\\_haya\\_seguridad.pdf](http://www.ubp.edu.ar/todoambiente/publicaciones/pdf_terra/declaracion_ministerial_haya_seguridad.pdf)

<sup>46</sup> La declaración ministerial que se derivó de este evento se encuentra en línea [consultada el 29 de mayo de 2009]. Disponible en, <http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/doconf.htm>

advirtiendo que ello no podía derivar en la propiedad del líquido, la cual debería seguir siendo pública.

Múltiples y variadas han sido las recomendaciones producidas en los escenarios internacionales. En este siglo la orientación ha sido comprometerse para que hacia el año 2015 se logre reducir a un 50% la cantidad de personas que se encuentran excluidas del acceso al agua potable directa o indirectamente.

En muchos de los eventos resuena el espíritu de la Cumbre de Río, celebrada en Brasil, en 1992; se ha convertido en el referente obligado para efectuar el contenido del capítulo 18 del Programa 21<sup>47</sup>, formulado en el contexto de la Carta de la Tierra. En dicho capítulo se establece, entre otras áreas de programas, la ordenación y aprovechamiento integrados de los recursos hídricos.

El tercero de los foros mundiales del agua se realizó en Kyoto, Osaka y Shiga, Japón, en marzo de 2003. Quizá su mayor aportación fue la de involucrar a decenas de países en la discusión sobre el agua; se calcula<sup>48</sup> que participaron alrededor de 24 mil personas de más de 170 países. 130 ministros se pronunciaron, considerando al agua como una fuerza promotora del desarrollo sostenible. Del evento se desprendió el informe sobre “Financiar el agua para todos”, de un panel presidido por Michel Camdessus, ex Director del Fondo Monetario Internacional. Ello condujo a la constitución de una fuerza de tareas a la cual se le encomendó trabajar en los periodos entre sesiones sobre el mismo asunto y se le comprometió para informar sobre sus resultados en el IV Foro.

Adicionalmente, la Organización de las Naciones Unidas ha preparado una serie de acciones y reflexiones, bajo la denominación, 2005-2015 Década Internacional para la Acción “Agua para la Vida”. La propuesta consiste en efectuar programas y proyectos, buscando la cooperación en todos los niveles.

---

<sup>47</sup> Hay una versión en español en extenso del Programa 21, (en línea) [consultado el 1 de junio de 2009]. Disponible en, <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/agenda21sptoc.htm>

<sup>48</sup> Ver, Boletín del Foro Mundial del Agua, Sábado 25 de marzo de 2006, Vol. 82, No. 15, publicado por el Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible, en colaboración con el Secretariado del IV Foro Mundial del Agua.

El IV Foro Mundial del Agua<sup>49</sup>, realizado en marzo de 2006 en la Cd. de México, estuvo enfocado en revisar y revalorar las acciones locales a favor de una gestión del agua orientada al desarrollo.

En el IV Foro se presentó el informe sobre “Financiar el agua para todos”, comprometido en el evento anterior. El informe de la fuerza de tareas de Gurría (denominación otorgada en referencia a quien dirigió la fuerza de tareas, el mexicano José Ángel Gurría) presentó sus hallazgos relativos al acceso al financiamiento por parte de los gobiernos locales; necesidades de financiamiento de las actividades agrícolas relacionadas con el agua y acciones locales de implementación. Así mismo, el informe refirió que las cuestiones financieras deberían asumirse como demandas y no como cuestiones de abastecimiento. De relevancia especial fue la recurrente mención del papel que deben jugar los gobiernos locales como agentes de transformación.

De manera central, el IV Foro se refirió a la crisis del agua como una crisis de gobernanza, en donde es constante encontrar instituciones públicas de bajo perfil, recursos financieros escasos, corrupción, discrecionalidad y falta de involucramiento de los principales sectores interesados en el proceso de toma de decisiones. Terapéuticamente, se sugirió la conciliación de los sectores involucrados, vigilancia y evaluación del proceso de gestión, así como de sus resultados. En un esquema mayor de interpretación, se concluyó que la GIRH debe atravesar por procesos de transformación institucional<sup>50</sup>.

Como se puede apreciar, en el origen del enfoque GIRH se encuentra la discusión y eventual conceptualización del desarrollo sostenible. Las tres principales aristas, por tanto, son progreso económico, equidad social y preservación ambiental, sin embargo, la discusión ha incorporado a la cultura

---

<sup>49</sup> En 2009 se celebró el V Foro Mundial del Agua en medio de sonadas críticas de grupos de activistas. Se acusa al Consejo Mundial del Agua de comercializar el evento y de regatear un compromiso real con la declaración del agua como un derecho social.

<sup>50</sup> Ver, Boletín del Foro Mundial del Agua, Sábado 25 de marzo de 2006, Vol. 82, No. 15, publicado por el Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible, en colaboración con el Secretariado del IV Foro Mundial del Agua.

como el cuarto pilar para la sostenibilidad. En esta idea, el medio ambiente no se limita a los elementos de la naturaleza, sino también a los elementos culturales, por lo cual es preciso desdoblar su contenido. Con tal ampliación en la discusión se ha complejizado aún más el concepto, incrementando el ángulo de visión y, simultáneamente, enriqueciéndolo.

Recapitulando, es conveniente aclarar que en este estudio se entiende el enfoque GIRH como el conjunto de procesos que involucra a diversos actores con diferentes visiones del mundo, implicados en diferentes reglas (formales e informales), portadores de tradiciones, expectativas e informaciones sobre el agua, a la cual se le atribuyen valores económico, social y ambiental, en medio de un contexto cultural específico.

## **6. Quinto capítulo. La Gerencia Estatal en Hidalgo**

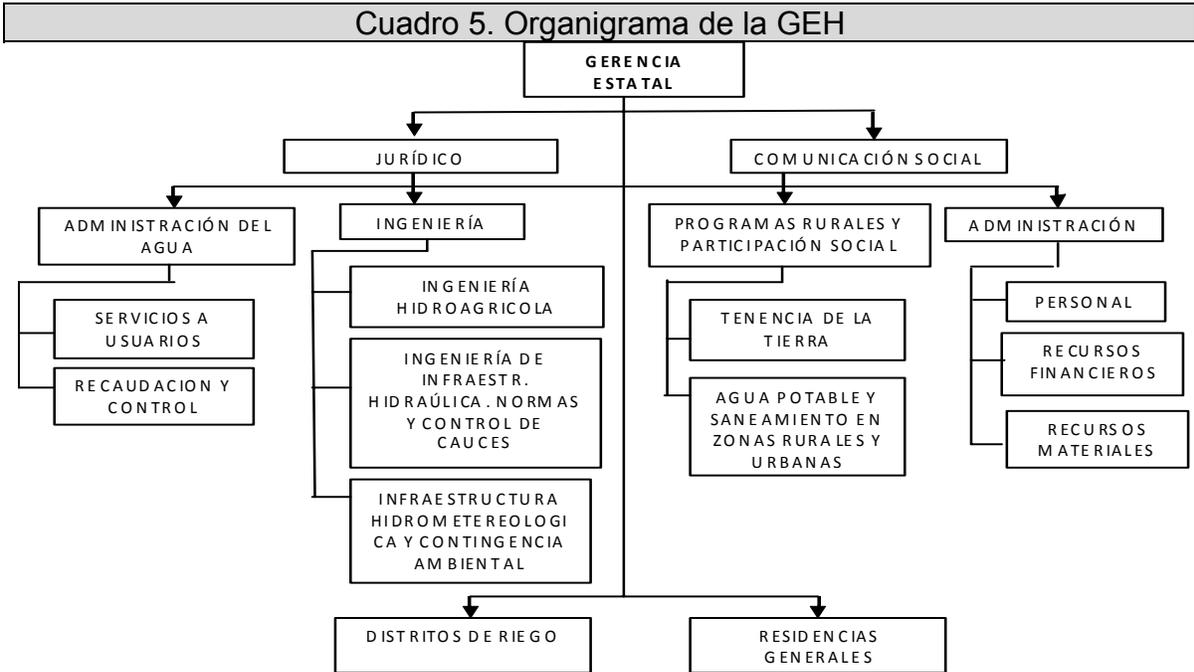
En este capítulo se consignan cinco partes fundamentales para el estudio. Primero, la ubicación orgánica y la estructura de la Gerencia Estatal de la CONAGUA en el Estado de Hidalgo (GEH), con el fin de entender el lugar que ocupa en la gestión del agua y la organización que requiere. Después, el contexto hídrico en el que se desenvuelve la dependencia, que aunque parezca innecesario, ayuda a construir una imagen del escenario que enfrenta la GEH. Tercero, se da cuenta de los actores más recurrentes que interactúan con esta dependencia gubernamental. Cuarto, se ofrecen los métodos y procedimientos que hicieron posible este trabajo. Por último, se detallan los resultados de este estudio, referentes a la transformación institucional que experimentó la GEH, durante el sexenio 2000-2006.

### ***6.1. Estructura orgánica de la GEH***

La CONAGUA operó en el país, durante el horizonte temporal de estudio, a través de 13 gerencias regionales y 20 gerencias estatales. La GEH se encarga en la entidad de ejercer la autoridad y administrar las aguas nacionales. En el decir de la dependencia (2005<sup>b</sup>:2), su tarea fundamental es “proveer las condiciones para que sean los propios usuarios los conductores de su relación con

el agua, en un marco que garantice seguridad en el suministro del recurso que se requiere para el desarrollo del país”.

La GEH desarrolla sus actividades con el concurso de una plantilla de 436 empleados<sup>51</sup>. La estructura orgánica se integra de acuerdo a la siguiente figura.



La GEH cuenta con oficinas y representación en la Ciudad de Pachuca, Tulancingo, Mixquiahuala, Ixmiquilpan, Metztitlán, Huejutla de Reyes, así como en otros municipios en donde se justifica una presencia más sólida de la dependencia.

La GEH, dada la configuración hidrológica del Estado de Hidalgo, pertenece a 3 regiones; la Golfo Norte, Golfo Centro y Valle de México<sup>52</sup>. Como ninguna de ellas tiene su sede en el Estado de Hidalgo, se creó la GEH para poder asumir la responsabilidad de la CONAGUA en la entidad.

<sup>51</sup> 72.7 % están sindicalizados; 21.10 % está constituido por mandos medios y especialistas en hidráulica; y 6.20 % no pertenece al sindicato, ni es mando medio y está distribuido en diferentes áreas.

<sup>52</sup> El miércoles 12 de diciembre de 2007 el Diario Oficial de la Federación publicó el Acuerdo por el que se determina la circunscripción territorial de los organismos de cuenca de la Comisión Nacional del Agua. De los 84 municipios de Hidalgo 5 pertenecen a la región Golfo Centro; 40 a Golfo Norte y 39 a Valle de México.

## **6.2. El contexto socio-económico**

El Estado de Hidalgo, demarcación jurisdiccional de la GEH, colinda al norte con el Estado de San Luís Potosí; al noreste y este con Veracruz, al este y sureste con Puebla; al sur con Tlaxcala y el Estado de México y al oeste con Querétaro.

De los 84 municipios que lo conforman, los más destacados económicamente son: Pachuca (capital del Estado), Tulancingo, Tepeji del Río, Tizayuca y Tula de Allende. En la entidad hay 4,596 localidades, de las cuales 4,497 tienen menos de 2500 habitantes.

De acuerdo al II Censo de Población y Vivienda 2005, realizado por el INEGI, en Hidalgo la población asciende a 2,345,514 hab. 50.7% se encuentra en zonas rurales y 49.3% en zonas urbanas. A diferencia de otras entidades del país, su población no se ha concentrado mayoritariamente en las ciudades, lo que nos permite considerarlo como una entidad con una gran presencia rural. El peso de la población hablante de lengua indígena es significativo; del total de los residentes de cinco y más años de edad, 15.5 % se encuentra en este caso, mientras que en el país la cifra se reduce al 6.7 %.

La densidad poblacional promedio es de 106 hab./km<sup>2</sup>, es decir, sin problemas de saturación poblacional. Si acaso con cierta aglomeración en los principales centros de población, pero que no llega a presentarse como problema.

La población económicamente activa (PEA) es de 737,223 hab. En cuanto a la agricultura, las tierras de temporal ascienden a 469,883 has. y las de riego a 128,850 ha, distribuidas entre 544 unidades de riego y 5 distritos de riego (CONAGUA, 2005<sup>a</sup>).



### **6.3. Hidrología**

Hidalgo forma parte de dos regiones Hidrológicas<sup>53</sup>: Tuxpan-Nautla, (RH27) al norte de Veracruz, y Pánuco (RH26), que concentra 94.7% del territorio. Estas dos corrientes pertenecen a la vertiente del Golfo de México (CONAGUA, 2005<sup>a</sup>).

### **6.4. Aguas subterráneas**

Los 21 acuíferos de la entidad abarcan una superficie de 4,655 km<sup>2</sup> que representan 22% del territorio estatal; en ellos se recibe una recarga media anual de 649 Mm<sup>3</sup>, mientras que la extracción es del orden de 943 Mm<sup>3</sup>. Esto nos muestra el desequilibrio en el balance hidráulico y que se ve reflejado físicamente en una sobreexplotación muy alta en algunos acuíferos; sin embargo, existen en la mayoría de ellos disponibilidad<sup>54</sup> positiva (CONAGUA, 2005<sup>a</sup>).

El sector que más consume agua subterránea en Hidalgo (CONAGUA, 2005<sup>a</sup>) es el agrícola (46%; contra 34% en el uso público urbano), aunque también es significativo el desperdicio en que incurre. En 2005 la eficiencia de conducción en distritos de riego ascendía a 62.8 % en el país (CONAGUA, 2006). En la entidad, el rango oscila entre 50.0 y 74.3 %.

### **6.5. Aguas superficiales**

El volumen de escurrimiento medio anual que se genera, es de 6,215.2 millones de metros cúbicos de agua (Mm<sup>3</sup>) (CONAGUA, 2005<sup>a</sup>), de los cuales 4,124.7 corresponden a escurrimiento virgen, 2,037.0 a importación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y 53.5 a reuso. Así mismo, se registra una demanda de 3,084.2 Mm<sup>3</sup> con lo que se tiene una disponibilidad<sup>55</sup> de 3,131 Mm<sup>3</sup>.

---

<sup>53</sup> Administrativamente el país se divide en 13 regiones, pero se reconocen, de manera natural, 718 cuencas que se agrupan para formar 37 regiones hidrológicas; la referencia corresponde a estas últimas (CONAGUA, 2005).

<sup>54</sup> El 31 de enero de 2003, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), la disponibilidad o déficit de siete unidades Hidrogeológicas del Estado, ver resultados en anexos.

<sup>55</sup> Para pormenorizar sobre el balance entre oferta y demanda de agua superficial, ver anexos.

El Estado de Hidalgo cuenta con 190 almacenamientos, entre presas, bordos y lagunas, de los cuales 60 (55 presas y 5 lagunas) tienen capacidad mayor a 0.5 Mm<sup>3</sup>; ello permite una capacidad total de almacenamiento de 1,821 Mm<sup>3</sup>.

El 53% de la superficie regable de los cinco distritos de riego<sup>56</sup> es administrada y operada por los usuarios a través de sus organizaciones y el resto aún permanece en manos de la CONAGUA. Por otro lado, hay un total de 496 unidades de riego<sup>57</sup> en el Estado, con una superficie de 62,114 ha. La superficie agrícola en la entidad asciende a 598,733 km<sup>3</sup>; 21.5 % es de riego y 78.5 % de temporal.

### **6.6. Calidad del agua**

La contaminación de los cuerpos de agua en Hidalgo, muestra una tendencia sostenida a incrementarse, aunque es altamente diferenciado entre las diferentes zonas de la entidad. Los factores causantes son diversos; por ejemplo, el uso indiscriminado de agroquímicos, el crecimiento de los centros de población y el desarrollo de zonas industriales, entre otros (CONAGUA, 2005<sup>a</sup>).

#### **Calidad en las aguas subterráneas**

Se puede considerar que la calidad del agua en los acuíferos es aceptable; sin embargo, encontramos problemas como la concentración de sales en el agua superficial, causada por el manejo inadecuado de tal recurso. El Valle del Mezquital es uno de los acuíferos más contaminados por aguas residuales infiltradas, pues es el drenaje de la Zona Metropolitana del Valle de México, además de que aprovecha el líquido para irrigar las tierras de cultivo de la región (CONAGUA, 2005<sup>a</sup>).

---

<sup>56</sup> De acuerdo a la CONAGUA (2007) los distritos de riego son proyectos de gran irrigación que incluyen diversas obras, tales como vasos de almacenamiento, derivaciones directas, plantas de bombeo, pozos, canales y caminos, entre otras.

<sup>57</sup> Las unidades de riego, de acuerdo a la CONAGUA (2007), son operadas por pequeños propietarios que en algunos casos se organizan en torno a las unidades y en otros no (sólo se contabilizan de esta manera).

En el acuífero de Zimapán, existe un problema muy peculiar, aquí los niveles de contaminación por concentración de nitratos y arsénico son muy altos. Por otro lado, el acuífero del Valle de Tulancingo presenta calidad apropiada, no obstante, se detecta contaminación con bacterias coliformes totales y fecales (CONAGUA, 2005<sup>a</sup>).

### ***Calidad en las aguas superficiales***

La cuenca del Valle de México cubre parte del territorio del Estado de Hidalgo, por donde drena sus aguas residuales; por tanto, la subcuenca del Río Tula es una de las más afectadas en lo que a contaminación de aguas superficiales se refiere, su carga contaminante es de material orgánico, algunos metales, bacterias y detergentes, entre otros, lo que nos da como resultado un Índice de Calidad del Agua (ICA) muy bajo. Su origen está en las aguas residuales de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y las descargas, tanto industriales como municipales del mismo Estado de Hidalgo. Tales circunstancias limitan los usos del recurso, pues son pocos los sectores que las aprovechan.

El uso excesivo de agroquímicos y fertilizantes contamina las aguas superficiales; como consecuencia, las subcuencas de los ríos Metztitlán, Tulancingo y San Juan se ven afectados. Por otro lado, los ríos Claro, Amajac, Atlapexco y Candelaria, presentan un índice de calidad del agua ICA<sup>58</sup> mayor a 70, lo cual nos dice que su uso es aceptable para abastecimiento público, industrial, agrícola, vida acuática, recreación y pesca.

El Río Avenidas, es otra subcuenca con un ICA bajo, ya que se ve afectada por contaminantes como bacterias, material orgánico, grasas y aceites, resultado de las descargas municipales, industrias y la cuenca lechera de Tizayuca.

La CONAGUA tiene instalada la Red Estatal de Monitoreo de Calidad del Agua, misma que forma parte de la Red Nacional de Monitoreo de Calidad del

---

<sup>58</sup> La evaluación de la calidad del agua se realiza utilizando tres indicadores; demanda bioquímica de oxígeno a 5 días (DBO), la demanda química de oxígeno (DQO) y los sólidos suspendidos totales (SST). Los dos primeros se utilizan para determinar la cantidad de materia orgánica, presente en los cuerpos de agua (CONAGUA, 2007).

Agua. A través de este dispositivo se puede observar cómo ha ido decreciendo la calidad del recurso, sin embargo, en las cuencas de los Ríos Cazonos-Tecolutla y Tuxpan se carece de un sistema adecuado de monitoreo; aún así, se sabe que la cafecultura genera desechos que van agotando el oxígeno disuelto del agua al ser descargados a las corrientes superficiales.

En materia de saneamiento es notoria la deficiencia de las plantas de tratamiento existentes; aunado a que son insuficientes, la mayoría son de tipo industrial y muchas de ellas se encuentran abandonadas<sup>59</sup>.

### **6.7. Agua potable, alcantarillado y saneamiento**

De acuerdo a la GEH (CONAGUA, 2005<sup>a</sup>), la cobertura del servicio de agua potable alcanzó en 2004, 92%; en alcantarillado 77%; y en saneamiento 26%. En el primer indicador el panorama es aceptable si consideramos que la población de la entidad es muy dispersa, sin embargo, en alcantarillado si hay notoria insuficiencia que se acentúa en las zonas rurales. Finalmente, en saneamiento la entidad se encuentra en condiciones alarmantes, sobre todo si consideramos, por ejemplo, que las descargas del uso público urbano ascienden a 60% del total y que su destino es incierto ante la falta de infraestructura correspondiente.

### **6.8. Consejos de cuenca**

Los denominados Consejos, Comisiones y Comités de Cuenca, son resultado de una reforma del sector hidráulico desde principios de los años 90, los cuales se desarrollan, respectivamente, en las principales cuencas, subcuencas y acuíferos del país para coordinar acciones que contribuyan a solucionar los problemas asociados al uso y aprovechamiento del recurso hídrico.

El Estado de Hidalgo pertenece a tres consejos de cuenca, a saber: Consejo de Cuenca del Río Pánuco; Consejo de Cuenca del Valle de México; y

---

<sup>59</sup> Para mayor información a este respecto, remitirse a anexos.

Consejo de Cuenca Ríos Tuxpan al Jamapa<sup>60</sup>. Para desagregar tareas, los Consejos de Cuenca cuentan con organismos auxiliares<sup>61</sup> que tienen la ventaja de ser flexibles para adecuarse a las necesidades del lugar en que se forman. La entidad participa en 4 organizaciones auxiliares de cuenca<sup>62</sup>.

### **6.9. Comisión Estatal de Agua y Alcantarillado (CEAA; Gobierno del Estado de Hidalgo)**

El 22 de diciembre de 1999, en Hidalgo, fue aprobada por el Congreso del Estado la Ley Estatal de Agua y Alcantarillado, y publicada en el Periódico Oficial el 30 de diciembre de 1999. Así se crea la Comisión Estatal de Agua y Alcantarillado. Instituida para fortalecer el proceso de descentralización de funciones a Estados, Municipios y usuarios de aguas nacionales.

El objetivo de la CEAA es “ser la institución coordinadora de acciones entre el gobierno Federal, Estatal y Municipal, para el control y la utilización óptima del recurso agua, promoviendo la participación de los usuarios en la realización y administración de las obras y servicios hídricos, todo ello enfocado a obtener el máximo bienestar social y un desarrollo progresivo y sustentable del Estado” (CONAGUA, 2005<sup>a</sup>).

La importancia de la CEEA es creciente, ya que es receptora de algunos programas federalizados de la CONAGUA, por lo que su actividad se multiplica, así como la necesidad de desarrollar más y mejores competencias en la gestión del agua. Consecuentemente, la relación con la GEH es intensa.

---

<sup>60</sup> Para información detallada sobre la superficie territorial que abarca, el número de municipios que le corresponden y el porcentaje de participación estatal en cada consejo de cuenca, véase anexos.

<sup>61</sup> Los organismos auxiliares significan la descentralización de los consejos de cuenca y están concebidos para atender cuestiones particulares en su demarcación.

<sup>62</sup> Para información específica sobre los organismos auxiliares, así como la problemática que los originó, véase anexos.

### **6.10. Organismos operadores**

En el orden municipal, la gestión del agua es una facultad constitucional del ayuntamiento<sup>63</sup>. Este puede desempeñarla de manera directa a través de su burocracia o bien crear organismos públicos descentralizados<sup>64</sup> (para lo cual requiere la autorización de la legislatura local). En el ideal, esta es la figura indicada para racionalizar el sector. Desde 1991 a la fecha, se han creado por decreto 23 organismos operadores, de los cuales sólo 20 de ellos operan actualmente.

La GEH se relaciona institucionalmente con los organismos operadores por razones de normatividad, transferencia de recursos, programas específicos y apoyo técnico, entre otras. Sin embargo, para la CONAGUA estas dependencias se conciben como usuarios y no como autoridades en materia de agua.

A continuación se describen los métodos y procedimientos de investigación, así como los resultados obtenidos.

### **6.11. Métodos, técnicas e instrumentos**

Antes de iniciar con la descripción del procedimiento seguido para obtener y procesar la información, es necesario mencionar algunas precisiones de orden metodológico que guiaron el dispositivo analítico.

Las hipótesis que se ofrecen en este trabajo son de primer grado, lo que en la voz de algunos autores (Rojas, 1987; Dieterich, 1998) significa que sólo poseen una variable a la vez. Su riqueza y confiabilidad se alcanza cuando han podido contrastarse. A este ejercicio lo identificamos como la actividad que, a través de diferentes métodos y técnicas, comprueba adecuadamente si una hipótesis es falsa o verdadera.

---

<sup>63</sup> Una opción más, en la prestación del servicio, es la de los ciudadanos constituidos en comités independientes. Aunque su situación funcional y estructural es, por lo general, precaria.

<sup>64</sup> La lista completa y detallada de estos organismos se encuentra en los anexos.

Ahora bien, recuperamos la convención práctica de decir que “los datos de la contrastación son congruentes o incongruentes con la hipótesis y que por ende, se considera falsa o verídica” (Dieterich, 1998:139). De ahí que resulte necesario proceder con cautela para determinar qué datos son los que habrán de recolectarse.

En este trabajo, las hipótesis demandan: a) Precisar el contenido conceptual de “Gobernanza”, “NGP” y “GIRH” y, b) Identificar los elementos del marco institucional.

Consideramos que los conceptos “Gobernanza”, “NGP” y “GIRH” presentan un alto nivel de abstracción que impide referenciarlos empíricamente. Por tal motivo fueron sometidos al procedimiento de operativización y establecimiento de indicadores. La bondad de un concepto operativo reside en que “está dotado de una serie de instrucciones que indican cómo se propone *etiquetar, medir o identificar* el concepto dado” (Bartolini, 1991:52), y si, debido al nivel de abstracción, no fuera posible aún tal referencialidad es menester construir indicadores.

Los indicadores son los conceptos más específicos del concepto abstracto y “sirven en un cierto sentido de puente entre ellos y las definiciones operativas” (Bartolini, 1991:52). La relación concepto-indicador-operativización puede cobrar formas distintas en cada estudio, por lo que hay que explicar el proceso que se siguió, y así dotarlo de confiabilidad o, eventualmente, para replicarlo.

Para obtener los indicadores de “Gobernanza”, “NGP” y “GIRH” se tomaron algunos tópicos que, de acuerdo a la literatura revisada y a un ejercicio de selección, fueran representativos del contenido conceptual. Para ilustrar el procedimiento que nos permite, a partir de conceptos abstractos, formar conceptos empíricos tomaremos como ejemplo el enfoque GIRH. Este concepto, por si mismo, no permite referenciar la realidad, pero cuenta con tres elementos recurrentes en la discusión sobre su significado, ellos son el valor económico, el valor social y el valor ambiental.

A partir de de cada uno, es posible identificar indicadores que nos ayudan a establecer contacto con la realidad de manera convincente. El valor económico, por ejemplo, se ha desdoblado en: a) Mercados de agua, y b) Gestión de la demanda. Sobre el primer indicador se formularon preguntas para aplicarlas a informantes clave que pudieran proporcionar información sobre el impulso que está cobrando la idea de regir la gestión del agua a partir de los criterios de mercado; de la oferta y la demanda. Además, se revisó la cartera de proyectos (análisis documental) en busca de evidencias al respecto.

Sobre el segundo indicador se procedió de la misma manera, enriqueciendo las cédulas de entrevista y el análisis documental. En otros indicadores se privilegió el cuestionario o la escala de actitud. En fin, el producto ha sido un menú de indicadores, definiciones operativas y sus correspondientes métodos, técnicas e instrumentos para obtener información.

Es preciso aclarar que la selección de los indicadores ocurre de forma arbitraria y que obedece a los intereses puntuales del investigador. En este trabajo se pretenden analizar aquellos asuntos que son más recurrentes en la literatura especializada. En la siguiente figura se concentran los indicadores seleccionados y su correspondencia con “Gobernanza”, “NGP” y “GIRH”:

<b>Cuadro 6. Indicadores del cambio y aportaciones intelectuales</b>			
Indicadores del cambio	Aportaciones intelectuales		
	Gobernanza	NGP	GIRH
Calidad		X	
Legislación	X	X	
Descentralización	X	X	
Mecanismos para resolver conflictos	X	X	
Coordinación interinstitucional	X	X	
Formación de capacidades institucionales	X	X	
Capacitación de los empleados	X	X	

*Continúa*

Integración multisectorial	X		X
Integración de los usos del agua	X		X
Mercados de agua	X	X	X
Gestión de la demanda	X		X
Protección de cuerpos de agua	X		X
Integración con otros recursos naturales			X
Cobertura social	X	X	X
Diferenciación de tarifas	X		X
Participación de las mujeres	X		X
Participación de los jóvenes	X		X
Participación de los grupos indígenas	X		X
Participación de las organizaciones civiles	X		X
Nota: algunos indicadores pertenecen a más de uno de los conceptos más abstractos, lo que es perfectamente aceptable, ya que asegura su recurrencia en la discusión en múltiples escenarios.			

Fuente: *Elaboración propia.*

Entendemos en este trabajo que el método empleado es el científico, sin embargo, es común considerar que la científicidad no está en función de un procedimiento mecánico que ocurre por una serie de pasos preconcebidos. La científicidad se adquiere por el rigor y la claridad con que se aplica tal *método*. Ahora bien, los métodos generales que se emplearon fueron: análisis, síntesis, inducción y deducción.

El análisis es el “método que permite desmembrar o desarticular, con base en una idea o hipótesis rectora” (Rojas, 2001:123), mientras que la síntesis es el que permite “reconstruir el todo de acuerdo a una idea o hipótesis rectora” (Rojas, 2001:177). Ambos métodos deconstruyen y reconstruyen el todo para acceder a un mejor conocimiento del fenómeno.

Este método “parte de la observación y el análisis de hechos o casos particulares para establecer generalizaciones” (Rojas, 2001:153), mientras que la deducción “parte de planteamientos generales para derivar consecuencias o deducciones comprobables empíricamente” (Rojas, 2001:134).

En la revisión documental fue central el análisis para valorar los elementos que respondieran a nuestros indicadores. Posteriormente, se construyeron

inferencias que iluminaron las conclusiones correspondientes, a través de un trabajo de síntesis documental.

En el entendido de que las entrevistas y muchas de las preguntas del censo exploraban la subjetividad de los actores, el ejercicio inductivo fue relevante para ordenar las ideas que nos llevaran a formarnos una visión posterior sobre el saldo del desempeño de la GEH con respecto a Gobernanza, NGP y GIRH. Finalmente, con la información obtenida se realizó la tarea de deducir el estado general del desempeño de la institución.

Una condición importante para alcanzar rigor y claridad es que las técnicas se seleccionen y apliquen adecuadamente. Entendemos por técnicas al “conjunto de reglas y operaciones para el manejo de los instrumentos que auxilian al individuo en la aplicación de los métodos” (Rojas, 1987:63). Algunas de ellas son los estudios de caso, sistematización bibliográfica, concentración de información censal y de estadísticas vitales, construcción de escalas de actitud, observación directa, selección de informantes clave, en fin, el tamaño del conjunto de técnicas varía de autor a autor.

En este estudio se utilizaron las siguientes técnicas:

Entrevista: es una “situación construida o creada con el fin específico de que un individuo pueda expresar, al menos en una conversación, ciertas partes esenciales sobre sus referencias pasadas y/o presentes” (Tarrés, 2001:66). Esta técnica permite obtener información objetiva, expresada en datos que aporta el entrevistado, pero también subjetiva, ya que se expresan sentimientos y percepciones que no se encuentran en documentos oficiales o bases de datos. Existen al menos tres tipos de entrevistas: las estructuradas, las semiestructuradas y las no estructuradas (de mayor profundidad). En este trabajo se utilizó la del primer tipo debido a que permitía formular cada pregunta en función de las necesidades de cada indicador.

Es importante señalar que la selección de los informantes (entrevistados) se basa en la información relevante que estos puedan tener y que constituye su experiencia y visión del tópico que se aborda. Ya que en este trabajo nos

propusimos estudiar las transformaciones de la GEH, resultaba importante obtener el testimonio de los actores internos, quienes tienen la responsabilidad de lograrlo, y de los actores externos que, por la naturaleza de su relación con la dependencia gubernamental, han presenciado este fenómeno.

Encuesta: consiste en recopilar información relativa a “datos generales, opiniones, sugerencias o respuestas que se proporcionen a preguntas formuladas sobre los diversos indicadores”. Se aplica a una parte del universo denominada muestra, sin embargo, en este trabajo pudo aplicarse al universo (censo) de empleados adscritos al edificio corporativo de la GEH (Rojas, 1987:137).

Está técnica resultó apropiada ya que fue posible explorar los indicadores en los empleados de la GEH. Esta organización como tal es una abstracción que puede expresarse significativamente a través de sus pobladores. Cada pregunta del cuestionario se enfocó a obtener la información acerca de la intensidad del indicador o de datos que permitieron formular algunas inferencias.

Escala de actitud (Likert): “Consiste en un conjunto de ítems presentado en forma de afirmaciones o juicios, ante los cuales se pide la reacción de los sujetos” (Sampieri, *et. al.*, 2001:368). Es importante conocer esta actitud de las personas ya que se traduce en “disposiciones, posturas o conductas” (Rojas, 1987:156), lo cual resulta pertinente al explorar el marco institucional de la GEH.

La escala de actitud permitió valorar el rechazo o adhesión de los empleados a los postulados de las construcciones intelectuales Gobernanza, NGP y GIRH. Tal información permite trascender las limitaciones de algunos documentos oficiales como los informes, los cuales suelen obviar u omitir la riqueza de la percepción humana.

Sistematización documental: en esta técnica se compara la hipótesis “con una fuente de información pertinente y de credibilidad y, con base en esta comparación, se realiza una inferencia” (Dieterich, 1996:161) sobre el enunciado propuesto. La pertinencia se adquiere porque el documento que se analiza forma parte de la realidad que se estudia, mientras que la credibilidad se obtiene por el reconocimiento que diversos actores le adjudican a su seriedad.

Se debe tener en cuenta que gran parte de los intentos de transformación de la GEH se manifiestan en leyes, programas y documentos de trabajo interno, por lo que fue pertinente emplear esta técnica.

Algunos de los indicadores ameritaban la utilización de dos o más técnicas a la vez, lo cual se justifica, toda vez que enriquece la información. Para precisar cómo transitamos de los indicadores a las técnicas de recopilación de información se ofrece el ejemplo (Cuadro 7) de “Legislación”, el cual corresponde a Gobernanza y a NGP:

Cuadro 7. De la abstracción al trabajo de campo (ejemplo)					
Indicador	Definición operativa	Método	Técnica	Instrumento	
Legislación	Claridad en la distribución de facultades.	Análisis y síntesis documental	Sistematización documental	Ficha de trabajo documental (leyes y reglamentos)	
	Equidad en la distribución de facultades.	Análisis y síntesis documental	Sistematización documental	Ficha de trabajo documental (leyes y reglamentos)	
	Respeto por la norma		Muestreo selectivo de informantes clave (funcionarios de GEH)	Entrevista estructurada	Guía de entrevista
			Registro censal	Censo	Cuestionario
			Registro censal	Censo	Escala de actitud
	Estructura institucional	Análisis y síntesis documental	Sistematización documental	Ficha de trabajo documental (leyes y reglamentos)	

Fuente: Elaboración propia.

Nótese que el tránsito ha servido para llegar a definiciones que por sí mismas sugieren qué técnicas e instrumentos habremos de utilizar. El procedimiento completo para todos los indicadores se encuentra en los anexos.



Para facilitar la lectura, la siguiente figura sintetiza los indicadores y el tratamiento que recibieron para obtener la información:

<b>Cuadro 8. Métodos de investigación para los indicadores</b>				
Indicadores del cambio	Métodos			
	Entrevista	Censo		Análisis documental
		Encuesta	Escala	
Calidad		X	X	X
Legislación				X
Descentralización	X	X	X	X
Mecanismos para resolver conflictos	X			
Coordinación interinstitucional	X			
Formación de capacidades institucionales		X	X	X
Capacitación de los empleados		X	X	
Integración multisectorial				X
Integración de los usos del agua				X
Mercados de agua	X			X
Gestión de la demanda	X			X
Protección de cuerpos de agua				X
Integración con otros recursos naturales				X
Cobertura social	X			X
Diferenciación de tarifas	X			X
Participación de las mujeres	X			
Participación de los jóvenes	X			
Participación de los grupos indígenas	X			
Participación de las organizaciones civiles	X			

Fuente: Elaboración propia.

Como puede observarse, fue necesario utilizar la entrevista, la encuesta, la escala de actitud y el análisis documental, bajo la idea de realizar un trabajo de corte cualitativo. En un grado elevado de abstracción podemos decir que lo que aquí se aborda es parte del complejo mundo de la cultura en las organizaciones, por lo que a la hora de seleccionar entre diversos métodos resultaba conveniente distinguir y elegir a informantes clave, tales como funcionarios de la GEH, del gobierno estatal, de los organismos operadores, además de los miembros de los consejos de cuenca; adicionalmente se aplicó un cuestionario y una escala de

actitud a los trabajadores de base, el primero para obtener información confiable sobre la apropiación que tienen sobre ciertos asuntos medulares sobre la organización, mientras que la segunda sirvió para recoger su percepción sobre tópicos relativos a la transformación institucional.

Por último, se analizaron documentos internos de trabajo relativos a las tareas de reforma organizacional, así como algunos de los instrumentos jurídicos que, dado el contexto de cambio, resultaban reveladores sobre los mismos propósitos.

## **6.12. Resultados y discusión**

### **Calidad**

En 2002 el gobierno federal delineó, a través de la Oficina para la Planeación Estratégica y el Desarrollo Regional, el Sistema de Planeación Estratégica en todas sus dependencias de la administración pública. La CONAGUA no fue la excepción.

En 2003 la GEH se alineó con el Sistema de Planeación Estratégica, produciendo lo que se denominaría *Planeación 2004*. Justamente en este año la GEH es designada como gerencia piloto para la implantación en piso del Sistema de Calidad Total INTRAGOB. Pero antes, habrían de cursar una serie de preparativos que ilustran la antesala de esta experiencia en Hidalgo.

El modelo de calidad INTRAGOB fue configurado por el gobierno federal, para el sexenio 2000-2006. Nació con el propósito de ser un sistema de gestión orientado al diagnóstico y evaluación de la calidad, enfatizado en la mejora continua. Su implantación exitosa se fincaba en que las dependencias gubernamentales pudieran incorporarlo a su acervo cultural y que se reflejara en la calidad de sus procesos, productos y servicios.

Los principios y valores de calidad, de acuerdo al gobierno federal son: satisfacción del cliente y ciudadano; calidad de vida en el trabajo; uso eficiente de los recursos; integridad, transparencia y honestidad; mejora continua; liderazgo participativo; trabajo en equipo; reconocimiento; calidad en el servicio;

comunicación organizacional; respeto al entorno; mediciones; pensamiento sistémico; vocación de servicio; y orden y disciplina (Presidencia, 2003).

Como se puede apreciar, la lista anterior encierra la mayoría de los postulados de la Gestión de Calidad. A manera de recordatorio, las aportaciones intelectuales sobre esta perspectiva conciben escenarios en donde las instituciones son transformadas radicalmente; significa que los esquemas de ineficiencia, autoritarismo, centralismo e ineficacia, entre otros, son removidos a favor de eficiencia, eficacia, modernidad, en fin, el reto de no estacionarse en el discurso y de trascender la simple moda del enfoque de calidad, tiene implicaciones dramáticas para cualquier organización que emprende el proceso de conversión.

De acuerdo al documento en cita (Presidencia, 2003), para lograr la concreción de los principios y valores habría que trabajar bajo una serie de criterios: satisfacción al cliente; liderazgo; desarrollo de personal; gestión de la información; planeación; gestión y mejora de procesos; Impacto en la sociedad; y resultados.

La logística consistió en formar el Comité de Calidad, para luego organizar un grupo de trabajo para cada criterio, al frente del cual se colocó un funcionario de alto rango de la GEH. Una vez constituidos los equipos se dispusieron a trabajar para la obtención de resultados en cada sección.

Una de las actividades iniciales (CONAGUA, 2005<sup>b</sup>) fue la de identificar los procesos institucionales y a los clientes a quienes se destinan. Así, se obtuvo la siguiente lista:

- Usuarios de aguas nacionales.
- Bienes nacionales (zonas federales y descarga de aguas residuales).
- Dependencias gubernamentales.
- Gestores.
- Organismos no gubernamentales.
- Instancias jurídicas.
- Instituciones educativas.
- Medios de comunicación.
- Comisión Nacional del Agua.

Consecuentemente, había que identificar los servicios y productos que se ofrecen en la institución: información y asesoría, permisos, visitas de inspección, procedimientos fiscales, solicitudes ingresadas sin permiso, dictámenes de contaminación, constancias de no afectación, conferencias y pláticas, reportes físico-financieros, anexos técnicos, promoción y difusión, expedición de títulos de concesión, pago de contribuyentes, procedimientos administrativos, devolución de derechos, atención a denuncias y demandas, emergencias hidroecológicas, validaciones, monitoreo de cloro, concertación y acuerdos, boletines informativos, disponibilidad de mantos acuíferos e Inspección y vigilancia a cuerpos federales e infraestructura.

Cada uno de los criterios se dividió en sub criterios con el fin de obtener grupos de actividades que permitieran manejar la generalidad del programa. Cada criterio inició con el diagnóstico respectivo y con la construcción de los sistemas para monitorear la marcha del mismo. Consecuentemente, se dio nombre a cada uno de los sub criterios y se enunciaron el propósito y alcance de cada uno de ellos. En cada caso se describió cómo se procedería para implantar el sistema creado, partiendo del diagnóstico y sus resultados previamente analizados. Finalmente, se describieron ciclos de mejora y comparaciones referenciales para remontar las insuficiencias que se hubieran detectado.

En un diagnóstico inicial formulado en 2002 (CONAGUA, 2002), respecto a la situación sobre Gestión de Calidad de la GEH, se calificó con apenas el 10% en promedio, de lo que podría alcanzar la institución en los ocho criterios señalados en el Modelo INTRAGOB. Para el año siguiente (CONAGUA, 2003) la diferencia no era significativa (Cuadro 9) a pesar de haber movilizad recursos de diversa índole. La justificación entre los funcionarios se refería a que era difícil cambiar esquemas y rutinas; mientras, entre los empleados predominaba la indiferencia.



<b>Cuadro 9. Criterios de evaluación del auto diagnóstico</b>					
Criterio	2002		2003		Puntos máximos
	%	Puntos Obtenidos	%	Puntos obtenidos	
Satisfacción del cliente	10	18	13	24	180
Liderazgo	10	10	11	11	100
Desarrollo de personal	10	12	10	12	120
Administración de la información	10	8	10	8	80
Planeación	10	8	20	16	80
Gestión y mejora de procesos	10	19	16	30	190
Impacto en la sociedad	10	5	10	5	50
Resultados	10	20	10	20	200
	<b>TOTAL</b>	100	<b>TOTAL</b>	126	1000

*Fuente: CONAGUA (2005<sup>b</sup>), Reporte de sistemas, Hidalgo 2005. Documento de trabajo. Gerencia Estatal en Hidalgo.*

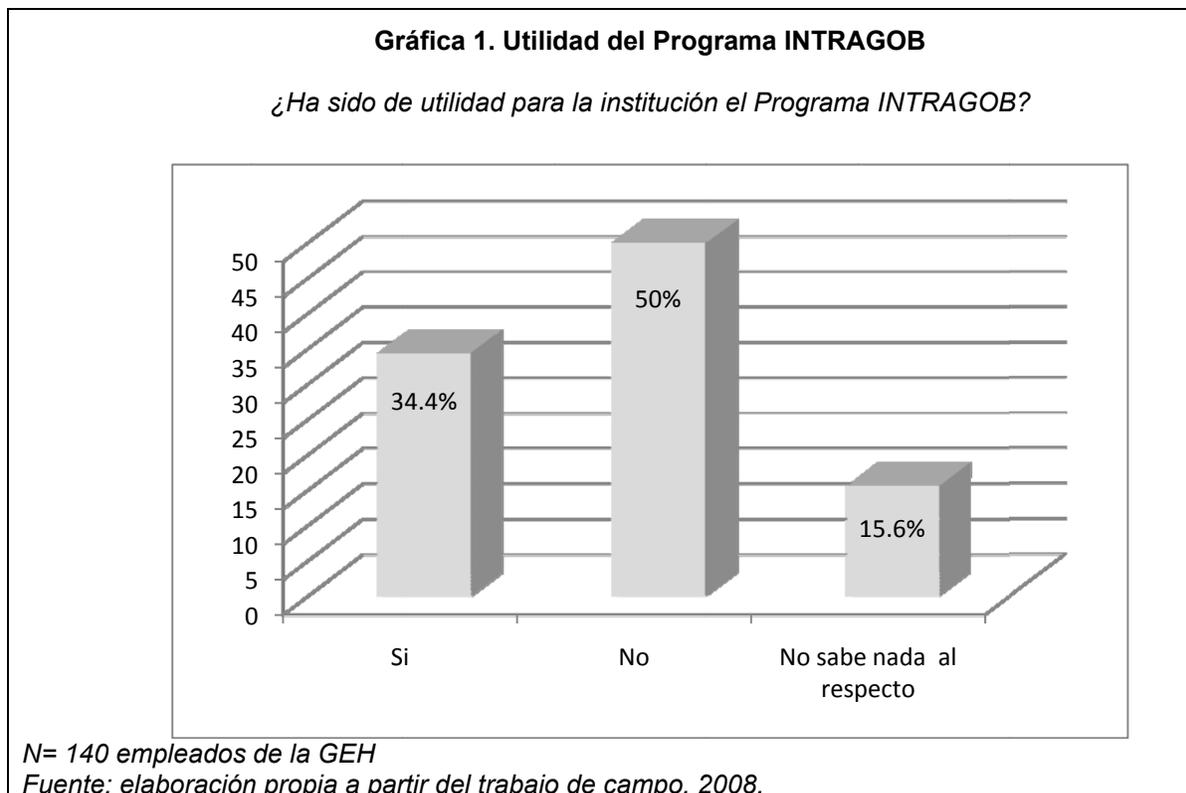
Una cuestión que llama la atención es que el esfuerzo realizado por el personal de confianza de la GEH se ve reflejado en los documentos internos, los cuales dan cuenta de la sistematicidad del trabajo. El problema es que la percepción sobre su capacidad transformadora es poco alentadora. En ocasión de las entrevistas sobre el efecto de este programa en la institución el resultado fue el siguiente:

La mitad de los empleados de la GEH no le reconocen utilidad a INTRAGOB, mientras que otros manifestaron no saber nada sobre el impacto del Programa (Gráfica 1). El cambio institucional esperado no ocurrió.

Para corroborar el resultado se les pidió que mencionaran su grado de acuerdo sobre la opinión de que INTRAGOB había mejorado el desempeño de la institución. Efectivamente, no hubo mejores opiniones para el Programa.

Es conveniente mencionar que durante el acopio de la información, fue recurrente mencionar a INTRAGOB como una moda sexenal, carente de capacidad para transformar a la institución. En ese mismo estilo de comentar fuera de la encuesta, también se mencionaba, de vez en vez, que los cambios ocurridos

en la marcha de la GEH eran producto de los ajustes que venían ocurriendo años atrás y de ninguna manera podían ser el fruto de un programa específico. Estos eventos, si bien es cierto que resultan aislados e insuficientes para generar conclusiones, si recuerdan la larga cadena de intentos transformadores de la administración pública mexicana que, no radicándose en el diario proceder, resultan ineficaces.



La apuesta para transformar positivamente la gestión pública durante el sexenio 2000-2006, descansó sustantivamente en INTRAGOB, de esta estrategia se esperaba obtener un “Gobierno de clase mundial”, que penetrara a las estructuras tradicionales. Sin embargo, la percepción sobre tal transformación en algunos actores externos dejó serias dudas, aunque, hay que decirlo, en otros produjo mayor confianza en el rumbo institucional. Veamos.

***¿Considera que la GEH se ha transformado positivamente para realizar su trabajo? (se explicó que la GEH se había sometido a un programa de mejoramiento de la calidad –INTRAGOB-).***

*-Los cambios en el sexenio pasado no representan un cambio impactante; CONAGUA se ha ido transformando poco a poco (Entrevistado 1).*

*-No podría afirmarlo. Al contrario. En algunos rubros ha ido a la baja, pongo un ejemplo, cuando inicio este periodo en la gubernatura, en 2005, solicitamos la información sobre la disponibilidad de los 22 acuíferos de la entidad. La sorpresa es que, bajo nuestra iniciativa, mandamos a realizar los estudios correspondientes y obtuvimos resultados diferentes a CONAGUA. Eso ha sido preocupante, pues la toma de decisiones correcta, parte de diagnósticos correctos, y este no fue el caso.*

*Quizá lo bueno de tal diferendo es que ahora si intercambiamos información en aras de mejorar nuestras bases de datos. En este sentido somos más horizontales (Entrevistado 2).*

*-No, creo que ha sido inercial. Quedan muchas cuestiones pendientes, necesitan modernizarse. Por ejemplo, es deseable que su sistema de estaciones hidrométricas se acople a las necesidades de la entidad, así como que se mejore su eficiencia en la medición de caudales.*

*Creo que una cuestión importante es que no se renuevan sus cuadros. He observado que muchos de los empleados tienen mucho tiempo trabajando en CONAGUA y no se actualizan. El problema no es la antigüedad, sino su falta de modernización, de adecuación a las nuevas circunstancias (Entrevistado 3).*

*Considero que si han existido cambios, pues con el transcurso del tiempo ha existido una mejor apertura y transparencia, pues antes no se le daba importancia a un recurso tan vital como el agua. Además existe más acercamiento y vinculación de CONAGUA con respecto a los organismos operadores (Entrevistado 4).*

*-El problema central sigue siendo la aplicación oportuna del presupuesto. Porque podemos tener muchos proyectos, pero cuando nos llega por fin el recurso correspondiente el proyecto se mal logra. Por eso nuestra queja recurrente es que los funcionarios, de mandos medios y superiores, se apliquen para cumplir cabalmente con nuestras tareas. Yo me pregunto por qué los recursos son*

otorgados siempre tarde; invertimos mucho tiempo en andarlos apurando. Aquí siempre tenemos la sensación de atraso, pero debido a las autoridades. Yo creo que falta mucho para afirmar que han cambiado positivamente (Entrevistado 5).

-Claro que sí, aunque ha sido un proceso. Muchas de las cuestiones pendientes se han ido resolviendo, aunque otras no creo que estén a nuestro alcance para resolverlas, sobre todo las que se refieren al financiamiento; la CONAGUA se reserva muchas cosas (Entrevistado 6).

-Sí, se ha transformado aunque es un proceso, si se va avanzando. Lo que se estanca, muchas veces tiene sus causas en las oficinas centrales de CONAGUA. Reconocemos muchos atrasos, pero al menos la actitud anterior de actuar en solitario, se ha ido desvaneciendo (Entrevistado 7).

-Sí, las capacitaciones y las experiencias que han tenido se ha manifestado en nosotros como órgano auxiliar (Entrevistado 8).

<b>Cuadro 10. Concentrador<sup>65</sup> del indicador "Calidad"</b>		
<b>Insumo</b>	<b>Síntesis particular</b>	<b>Síntesis general</b>
(Presidencia, 2003)	Contiene los postulados de calidad (NGP); movilizó recursos para su implantación.	1. INTRAGOB fue meritorio de atención organizacional entre los funcionarios. 2. A la mitad del sexenio INTRAGOB observaba logros incipientes. 3. Los empleados no reconocen ninguna utilidad a las políticas de calidad que trató de impulsar INTRAGOB. 4. Amén de algunas voces, los actores externos no reconocen avance en materia de calidad a la GEH.
(CONAGUA, 2002)	Documento interno que calificó, inicialmente, a la GEH con 10 % de eficacia en calidad.	
(CONAGUA, 2003)	Documento interno que calificó, en 2003, a la GEH con 12.6 % de eficacia en calidad.	
Gráfica 1	Los empleados (50%) no reconocen utilidad a INTRAGOB.	

*Continúa*

---

<sup>65</sup> Cada cuadro concentrador está dedicado a cada uno de los indicadores y tiene el propósito de mejorar la interpretación de la información acopiada. La columna de insumos se refiere al material recogido a través del análisis documental, censo o entrevistas. Los documentos se citan de acuerdo al estilo bibliográfico de este trabajo. Para referirse a los entrevistados se ha utilizado la inicial E, acompañada de un subíndice (ejemplo: entrevistado 1= E<sub>1</sub>; entrevistado n= E<sub>n</sub>)

¿Considera que la CONAGUA en Hidalgo se ha transformado positivamente para realizar su trabajo?	
E1	No sustantiva y específicamente en el sexenio; ha sido gradual.
E2	No, en algunos casos ha empeorado.
E3	No, ha sido inercial.
E4	Sí, poco a poco.
E5	No, persisten problemas.
E6	Sí, aunque cuestiones como el financiamiento siguen mal.
E7	Sí, aunque el problema sigue estando en oficinas centrales.
E8	Sí, Ha mejorado.

*Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo, 2008.*

Del análisis de los propósitos transformadores, intentados a través de INTRAGOB, resalta la desconfianza en sus promesas de cambio dramático, pero también el reconocimiento de que van ocurriendo en procesos que se prolongan en el tiempo, y cuya paternidad no es posible adjudicársela a este Programa. Al menos no en lo absoluto.

Lo que más llama la atención es el singular esfuerzo que se realizó en la GEH para asimilar e implantar INTRAGOB; en la revisión de los documentos (CONAGUA, 2002; CONAGUA, 2003) que se generaron, se refleja que este modelo de calidad movilizó a muchos de los funcionarios al derivar una estructura burocrática específica, sin embargo, ya por desencanto en programas anteriores o ya por la fuerza de la cotidianidad y el marco cultural predominante, no logró la eficacia esperada. Dicho de otro modo, la institucionalización de las premisas de calidad contenidas en INTRAGOB no ocurrió, o al menos no por este programa.

### **Legislación**

En este segmento se procedió a realizar el análisis del marco legal. Aquí se busca entender con qué claridad y equidad se distribuyen las funciones y las facultades entre los diversos actores involucrados (gobiernos federal, estatal, municipal y usuarios). Tal información es indicadora del rumbo institucional que se ha trazado la CONAGUA en la superación de viejos problemas de sectorización y segmentación en el manejo y uso del agua.

Los documentos revisados son los siguientes:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

- Ley Federal de Derechos en Materia de Agua
- Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente
- Ley de Aguas Nacionales
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo
- Ley Estatal de Agua y Alcantarillado del Estado de Hidalgo
- Ley para la Protección al Ambiente en el Estado de Hidalgo
- Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales

La legislación en materia de agua parte del párrafo quinto del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en ese ordenamiento se establece qué aguas son propiedad de la Nación y cuáles no, sin embargo, dadas las condiciones geográficas y la distribución de los causes hidrográficos, es predominante la jurisdicción federal.

En lo que respecta a las aguas del subsuelo, dadas las facultades a la CONAGUA para concesionarlas o asignarlas, así como las de prevenir, caucionar y sancionar la contaminación de los cuerpos de agua, es esperable una gran presencia de la institución.

Los municipios de acuerdo al Artículo 115 constitucional, tienen la facultad exclusiva de prestar los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales. Complementariamente, tienen capacidad para reglamentar la prestación de dichos servicios públicos, expresando derechos y obligaciones para ciudadanos y gobierno.

Una lectura poco advertida sobre los municipios podría conducirnos a la conclusión apresurada de la libertad y autonomía, sin embargo, en la premisa jurídica de la jerarquía de la ley, los gobiernos municipales no pueden contrariar ningún ordenamiento estatal ni federal.

Pongamos por caso una eventual prohibición municipal para descargar aguas residuales por un particular en algún cuerpo receptor, tal restricción puede quedar neutralizada y sometida por la Ley Federal de Derechos (en materia de agua), la cual casi en todos los casos permite contaminar, previo pago correspondiente.

No sobra decir que además de la impotencia municipal, frente al orden federal, en algunos tramos de la gestión de los recursos hídricos se suman las limitaciones que tienen que ver con el nivel de desarrollo de los gobiernos locales y con las prioridades impuestas por las demandas sociales.

Los municipios son, entonces, sólo prestadores de servicios y no autoridades plenas en materia de agua. También los Estados están sometidos al orden federal, punto no cuestionable si atendemos a la naturaleza del Pacto Federal, sin embargo, no hay claridad en la distribución de funciones y facultades.

Muchos de los ordenamientos federales son enunciativos de la distribución de competencias que no alcanza efectividad. En el caso de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, en los Artículos 4,7 y 8 se establece la distribución de competencias entre los diferentes gobiernos, la cual es vulnerable ante otras leyes federales, como la Ley Federal de Derechos en Materia de Agua.

La propia Constitución del Estado de Hidalgo y la Ley Estatal de Agua y Alcantarillado reducen al Gobierno del Estado y a los municipios a instancias encargadas principalmente de los servicios públicos del agua en la entidad, con una visión predominante en el uso urbano. No es insignificante el papel del Gobierno del Estado y los ayuntamientos, sin embargo, no se aprecia una atmósfera que deje claro qué funciones, qué facultades y con qué mecanismos de verificación de eficiencia es posible gestionar los recursos hídricos, no de manera sectorizada, no enfocada a un solo uso, sino de manera integral.

El intento más serio, o acaso el pronunciamiento más serio, sobre descentralización en la gestión del agua, así como la definición de funciones y facultades se encuentra expresado en la LAN. En este instrumento se perfilan dos figuras centrales para efecto de pluralización en la toma de decisiones; los organismos de cuenca y los consejos de cuenca.

En el enfoque de gestión de cuencas la LAN contempla a nivel de las regiones hidrológicas como instancias gubernamentales federales, después de la CONAGUA, a los organismos de cuenca, los cuales están definidos como

unidades técnicas, administrativas y jurídicas especializadas con carácter autónomo. Cada una de estas dependencias en la formalidad es asesorada por un consejo consultivo.

Dentro de las facultades de los consejos consultivos se encuentra la de conocer y acordar la política hídrica regional, la cual debe ser congruente con la política hídrica nacional. Como se puede apreciar, en estricto rigor la gestión sigue ocurriendo de manera centralizada, pero con ciertos matices que podría pluralizar cada vez más la toma de decisiones. El problema es que prueben su eficacia y rindan cuentas sobre su desempeño, lo que no está previsto por la normatividad

La figura que llama fuertemente la atención, institucionalizada en la LAN, es la del consejo de cuenca. Este es un órgano colegiado de integración mixta, concebido como instancia de coordinación y concertación, apoyo, consulta y asesoría entre sus miembros.

Los consejos de cuenca, establecidos (autorizados) por el Consejo Técnico de la CONAGUA se conforman de la siguiente manera:

- A. La Asamblea General de Usuarios: la cual está integrada por los representantes de los usuarios del agua de los diferentes usos y de las organizaciones de la sociedad.
- B. El Comité Directivo del Consejo de Cuenca: integrado por el Presidente y Secretario Técnico del Consejo de Cuenca.
- C. La Comisión de Operación y Vigilancia del Consejo de Cuenca: de la cual depende un Grupo Técnico de Trabajo Mixto y Colegiado, y
- D. La Gerencia Operativa: con funciones internas de carácter técnico, administrativo y jurídico.

Los consejos de cuenca, al menos en el texto, son expresiones plurales que están concebidos básicamente para la GIRH. Su composición mixta reúne a autoridades federales, estatales y municipales, además de representantes de los diversos usos del agua.

Seguramente no es objeto de gran cuestionamiento la estructura, pero sí la representación que puedan tener los representantes de los usuarios<sup>66</sup>.

Consideremos algunas formas de representación para problematizar el tema:

- La representación como cesión de autoridad.
- La representación como responsabilidad.
- La representación como *representación espejo*, reproducción de una determinada realidad.
- La representación como evocación simbólica.
- La representación como acción en interés de alguien que no puede o no desea actuar personalmente.

En el primer significado se hace alusión a la relación generada entre el representante y el representado, en donde el segundo es autorizado por el primero para ejercer dicha representación. La cesión de autoridad no refiere la calidad (ética) de la representación, sólo da cuenta de dicha cesión. Esto significa que en los casos en que es aceptada contractualmente dicha relación, no está de por medio el compromiso de ejercerla con ciertas características, sino sólo de ejercerla, pudiendo llegar al grado de decidir sin la voz del representado.

La representación como cesión de autoridad, establece la relación, pero no la monitorea, ni la compromete para ejercerse de manera dialógica. Quizá el caso paradigmático sea el del uso público-urbano del agua, en donde los representantes, por diversas razones, incluida la de la complejidad para comunicarse con sus representados, no pueden saber sobre el curso de la representación.

En el segundo caso, en la representación como responsabilidad, se genera una relación en donde el representante no ejerce su potestad de manera unilateral

---

<sup>66</sup> Ver, Pitkin, H. F., "The Concept of Representation", Berkeley, University of California Press, 1967. Citado en, Gianfranco Pasquino (1991) (Comp.), Manual de Ciencia Política, Alianza Editorial, España.

y autónomamente, sino que se remite a la interpretación de los deseos e intereses del representado, en virtud de que llegará el momento en que rendirá cuentas sobre la actuación. También resalta aquí el ejemplo, contrario, de los usuarios, los cuales no pueden, en el contexto de los consejos de cuenca, manifestar sus deseos e intereses al representante. Por ello no puede haber representación responsable, en este sentido.

En este caso, característico de las democracias liberales, la representación no está actuada sólo en el momento en que finca la relación, pues está es llevada como un proceso más que como un evento singular. Dicho de otra manera, y en contextos actuales, la selección de los representantes es trascendida por el desempeño ético, dialógico y responsable del representante, con la posibilidad de que existan mecanismos institucionales que garanticen al representado su derecho a la rendición de cuentas.

La representación del tercer tipo es propia de los desarrollos institucionales, en donde, ante la complejidad y abundancia de los representados, se generan “espejos” en forma de asambleas o de organismos representativos, los cuales reflejan lo que quieren representar. Es el caso de los consejos de cuenca, los cuales buscan representar al complejo universo de actores involucrados en la gestión del agua.

La representación como evocación simbólica, del cuarto tipo, se refiere a la personificación de instituciones abstractas (como la de jefe de estado), dotándolas de acción y reacción.

El último tipo de representación se basa en el interés del representado, pues, ante la imposibilidad o la decisión de no actuar personalmente se dota de potestad al representante, para que éste se conduzca en dirección de sus aspiraciones. La cuestión en los consejos de cuenca es que los mecanismos de selección de los representantes, en el caso de los usuarios, no resultan de la consulta a la base. Y en el caso de los representantes gubernamentales, son designaciones temporales.

Estas diferentes percepciones sobre la representación abren una rica discusión en torno a la cuestión de que si es un todo obligado el de la representación, la eficacia de la representación y la democracia, pues estos componentes caminan separados y suelen juntarse sólo de manera eventual y no de forma determinante.

Los consejos de cuenca son, entonces, formas de representación legalmente constituidas, con un fuerte componente ético de contribución a la mejora en la gestión del agua, pero carentes de una base democrática real, y limitadas en la obligatoriedad para la rendición de cuentas ante los representados. Este carácter no las define valorativamente como instancias perniciosas, pero si queda claro que su integración, funcionamiento y operación están determinadas por la buena voluntad y no por un aparato jurídico claro.

La LAN no considera la posibilidad de que los integrantes de los consejos de cuenca puedan responder a intereses diferentes o, incluso, de carácter particularista. Dicho de otro modo, no hay evidencia convincente de que las organizaciones pluralmente integradas sean portadores del mismo interés, que podríamos llamar público, más aún, es poco sostenible que los conflictos por el agua (como caso ejemplar el de los usuarios agrícolas) se desvanezcan y puedan elegir a un representante que dirima controversias con sus pares, con otros representantes de usuarios y/o con otros gobiernos.

Cabe destacar que, en los consejos de cuenca, la representación municipal se reduce a un participante designado por el gobierno de la entidad federativa correspondiente y que la representación de los usuarios debe ser acreditada por la CONAGUA y deben ser beneficiarios de alguna concesión o permiso, por otro lado, en el caso de terceras personas interesadas en participar deben constituirse en organizaciones y ser invitados por la propia CONAGUA. Es evidente que sigue centralizada en gran medida la designación de una buena parte del consejo de cuenca.

Es necesario recalcar que, dadas las facultades que les confiere la CONAGUA, los consejos de cuenca son instancias de buena fe que, en caso de

funcionar formando consensos, sólo pueden emitir recomendaciones hacia los gobiernos y usuarios, pues carecen de atribuciones normativas y desde luego ejecutivas.

En otro orden de ideas, a nivel nacional la CONAGUA está concebido como el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y tiene carácter técnico, normativo y consultivo en el orden federal, respecto al ámbito hídrico. Aunque la LAN induce jurídicamente la gestión hacia los organismos de cuenca (de carácter autónomo), es fuerte la presencia de la Dirección General de la CONAGUA en diversos rubros, de manera relevante podemos mencionar la asignación presupuestal que fluye del centro a la periferia con los respectivos costos de influencia y predominio.

Ahora bien, la figura que realmente modela la política hídrica es el Consejo Técnico, órgano diseñado para que los diversos sectores del ejecutivo federal (y la débil presencia de dos representantes de los estados y uno de la sociedad civil) se constituyan colegiadamente como la instancia que toma las decisiones fundamentales. Éste se integra de la siguiente manera:

Por los titulares de las Secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales, quien lo preside; Hacienda y Crédito Público; de Desarrollo Social; de Energía; de Economía; de Salud; y de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; así como del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua y de la Comisión Nacional Forestal. A propuesta del Consejo Técnico, el Titular del Ejecutivo Federal designa como miembros del propio Consejo, a dos representantes de los gobiernos de los estados y a un representante de una Organización Ciudadana.

La pluralidad gubernamental que aparenta la conformación del Consejo Técnico y que, presumiblemente, está enfocada a la GIRH, acarrea costos de centralismo decisonal, pues su correspondiente órgano de participación social, el Consejo Consultivo del Agua, no posee competencias más allá de la buena fe.

El Consejo Consultivo del Agua es, según la LAN, un organismo autónomo de consulta integrado por personas físicas del sector privado y social, estudiosas o

sensibles a la problemática en materia de agua y su gestión y las formas para su atención y solución, con vocación altruista y que cuenten con un elevado reconocimiento y respeto.

Las atribuciones del Consejo Consultivo del Agua se reducen a asesorar, recomendar, analizar y evaluar respecto a los problemas nacionales prioritarios o estratégicos relacionados con la explotación, uso o aprovechamiento, y la restauración de los recursos hídricos.

Las instancias diseñadas para abrir la gestión a los diversos sectores de la sociedad, del mercado y del Estado, es decir, los consejos de cuenca y el Consejo Consultivo del Agua, se encuentran limitadas para ejercer contrapeso al desempeño de la autoridad del agua.

<b>Cuadro 11. Concentrador del indicador "Legislación"</b>		
<b>Insumo</b>	<b>Síntesis particular</b>	<b>Síntesis general</b>
CPEUM	La Constitución reconoce competencias en la gestión del agua a los diferentes órdenes de gobierno, sin embargo, las entidades federativas y municipios no son autoridades plenas en la materia; predomina la federación.	<p>1. La legislación en materia de agua presenta insuficiencias en la discusión federalista sobre qué debe hacer cada orden de gobierno para atender la gestión.</p> <p>2. El diseño organizacional que concibe estructuras descentralizadas, como el caso de los organismos y consejos de cuenca, representan un avance, pero aún debe afinarse la distribución de facultades y competencias.</p> <p>3. Las estructuras de representación carecen de legitimidad y capacidad para la rendición de cuentas.</p>
CPEUM; LFDMA; LAN; LPAEH; CPEH Y LGEEPA	La propia jerarquía de la ley somete a los gobiernos estatales y municipales al orden federal, como es el caso de la LFDMA frente a la producción jurídica de los primeros.	
LAN	El intento más serio sobre descentralización se materializa en la creación de los organismos de cuenca y en los consejos de cuenca, sin embargo, en la distribución de facultades predomina aún el centro.	
RLAN	La estructura de representación en los consejos de cuenca es legal, pero carece de legitimidad política, ante la endeble representación y rendición de cuentas ante sus representados	

*Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo, 2008.*

A manera de recapitulación podemos decir que la supremacía de la federación en la gestión del agua es contundente y, consecuentemente, contraria a la GIRH.

A nivel local es poco esperanzador que los municipios y sus gobiernos participen de una GIRH, pues su condición de sólo prestadores de servicios es por definición una vista parcial al complejo mundo del agua.

De manera similar, los estados están limitados en la atención integrada de los recursos hídricos. Hemos visto que el Estado de Hidalgo refleja un enfoque restringido (más inclinado a la dotación de agua para uso público urbano). Tal apreciación se desprende del análisis de su marco legal, el cual no deja duda de que los problemas más complejos son preocupación del orden federal.

La supremacía federal no es un asunto cuestionado mecánicamente, pues es la naturaleza y complejidad de las áreas de problemas la que determina qué instancia es predominante o si la distribución equilibrada es la mejor opción. En el caso particular del agua es deseable una discusión y decisión más profunda sobre federalismo; tanto el centralismo como la descentralización sin sustento suelen ser caldo de cultivo para una gestión equivocada y poco eficaz.

La conclusión más contundente en el análisis del marco legal es que hay una pobre calidad institucional, manifiesta en el predominio de la CONAGUA sobre otras instancias, pese a las intenciones manifiestas de descentralizar, y una insuficiente configuración del enfoque GIRH, ya que ante la ley el grueso de los actores resultan periféricos en la resolución de los problemas del agua. En el correlato, siguen vigentes los valores que animan a un gobierno federal omnipresente y avasallador. Son asignaturas pendientes el definir claramente las competencias de cada orden de gobierno y la inclusión de mecanismos (tarifas, subsidios, por ejemplo) que estimulen la integración.

### **Descentralización**

Los procesos de descentralización que se han experimentado en el país, a partir de la década del ochenta, también han impactado de cierta manera la gestión de los recursos hídricos. Aunque vale decir que como la descentralización es parte del proceso de las reformas estatales, entonces es prudente esperar rupturas y continuidades en este sector.

La LAN es reiterativa en su oferta descentralizadora; en ella se habla de favorecer, de facultar y de contribuir, así como de concebir como principio e interés público la descentralización de los recursos hídricos. Para ello, invoca la participación de los diferentes actores institucionales.

En la fracción III del Artículo quinto, la LAN establece que el Ejecutivo Federal “favorecerá la descentralización de la gestión de los recursos hídricos conforme al marco jurídico vigente”.

La LAN, también dota de facultades a la CONAGUA y a su Director General, para la descentralización. Así, la CONAGUA puede:

*Celebrar convenios de coordinación con la federación, el Distrito Federal, estados, y a través de estos, con los municipios y sus respectivas administraciones públicas, así como la concertación con el sector público y privado, y favorecer, en el ámbito de su competencia, en forma sistemática y con medidas específicas, la descentralización de los recursos hídricos en términos de ley (Artículo 9).*

Mientras el Director General de CONAGUA debe:

*Apoyar y verificar el carácter autónomo de los Organismos de Cuenca, en los términos dispuestos en la presente ley y en sus reglamentos, conforme a los procesos de descentralización de la gestión de los recursos hídricos (Artículo 12).*

Como se puede apreciar, la LAN prevé institucionalmente que la descentralización ocurra, dotando para ello de facultades a la entidad responsable y a su titular.

En la ampliación de este espíritu descentralizador, la LAN declara que uno de los principios que sustentan la política hídrica nacional es que:

*Los Estados, Distrito Federal, municipios, consejos de cuenca, organizaciones de usuarios y de la sociedad, organismos de cuenca y 'la comisión', son elementos básicos en la descentralización de la gestión de los recursos hídricos (párrafo cuarto del Artículo 14 BIS 5).*

Una referencia más. La LAN señala que en materia de planeación (Artículo 15 BIS); de coordinación fiscal (Artículo 20); y de prevención y control de la

contaminación de las aguas y responsabilidad por el daño ambiental (Artículo 85), los diferentes órdenes de gobierno podrán coordinarse para contribuir a la descentralización de la gestión de los recursos hídricos.

La expresión más fuerte de la LAN (Artículo 7 BIS) es que se declara de interés público:

*II. La descentralización y mejoramiento de la gestión de los recursos hídricos por cuenca hidrológica, a través de Organismos de Cuenca de índole gubernamental y de consejos de cuenca de composición mixta, con participación de los tres órdenes de gobierno, de los usuarios del agua y de las organizaciones de la sociedad en la toma de decisiones y asunción de compromisos;*

*III. La descentralización y mejoramiento de la gestión de los recursos hídricos con la participación de los estados, del Distrito Federal y de los municipios.*

*También la CONAGUA ha previsto impulsar estrategias de descentralización hacia el Gobierno del Estado de Hidalgo. Es el caso de la constitución, en 1999, de la Comisión Estatal del Agua y Alcantarillado (CEAA), que tiene como objetivo:*

*Ser la institución coordinadora de acciones entre el Gobierno Federal, Estatal y Municipal, para el control y la utilización óptima del recurso agua, promoviendo la participación de los usuarios en la realización y administración de las obras y servicios hídricos, todo ello enfocado a obtener el máximo bienestar social y un desarrollo progresivo y sustentable del Estado (CONAGUA, 2005:22).*

De acuerdo al documento en cita, con este tipo de organismos, la CONAGUA pretende:

*que la disminución de la presencia de la CONAGUA en las entidades federativas se vea reflejada en la contraparte estatal (y) que desarrolle las actividades que la federación les delega (CONAGUA, 2005:21).*

En el Programa Hídrico 2005-2006, la Gerencia Estatal en Hidalgo se propuso:

*Promover el desarrollo técnico, administrativo y financiero del sector hidráulico (a) consolidar el proceso de descentralización de funciones, programas y*

*recursos que realiza la Federación hacia los Estados, Municipios y usuarios para lograr un mejor manejo del agua (CONAGUA, 2005: 32)*

Consecuentemente, en la *Matriz de metas y objetivos 2005-2010* se señala a las subdirecciones de Programas Rurales y Participación Social; y de Ingeniería, como responsables de ejecutar algunos programas tales como: Sostenibilidad de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (PROSSAPYS); Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU); Pueblos Indígenas; Alianza para el Campo y Programa de Modernización de Organismos operadores de Agua (PROMAGUA).

El Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Agua (RICONAGUA, 2006), otro documento central en el análisis, es coherente con el discurso descentralizador de la institución; reitera las facultades que otorga la LAN a la CONAGUA y a su Director General y, más aún, define una estructura específica para acometer la tarea. Así, señala que:

*Para el ejercicio de sus atribuciones y funciones la Comisión contará en su nivel Nacional con la Subdirección General Jurídica, a la que estará adscrita la Gerencia de Descentralización y de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Artículo 11, fracción V, inciso d).*

Aunque se reconoce la mentalidad de incorporar una instancia que se dedique a “Realizar acciones para la descentralización de atribuciones, funciones, programas y recursos de la Comisión”, (Artículo 47; fracción I) no deja de parecer extraño que se junte con las tareas relativas a la transparencia y acceso a la información pública. Sin el ánimo de regatear el esfuerzo, es cuestionable la seriedad que se le puede adjudicar a tan apretada estrategia.

Vale decir que la simple producción normativa, aunque necesaria no es suficiente para transformar a las instituciones, por eso, suele considerarse oportuno que se cultive el esquema de valores al que se espera arribar. Acaso pensando de esta manera, el Artículo 74, del ordenamiento en comento, contempla que los organismos de cuenca cuenten con una “Coordinación de Proyectos Transversales”. En tal supuesto, se espera que tareas complejas como

la descentralización, sean atendidas transversalmente, es decir, que no se limiten a la formal aplicación de recursos, sino que se procure el análisis, discusión y adopción de los actores involucrados. Dicho de otra manera, se espera la apropiación cultural de la idea (descentralización).

Descentralización implica la cesión de facultades y recursos del centro a la periferia, con la única restricción de dictaminar hasta qué punto la periferia puede desempeñar mejor las tareas que el propio centro. Ahora bien, este proceso requiere del convencimiento de los actores involucrados, para no escatimar esfuerzos en el logro de los objetivos descentralizadores. Cualquier resistencia, de factura autoritaria o patrimonialista, genera una descentralización limitada.

En una lectura superficial se podría pensar que la CONAGUA ha emprendido un audaz viaje hacia la descentralización, sin embargo, la percepción de los diferentes actores apunta en sentido diferente.

En las diferentes entrevistas realizadas se obtuvieron una serie de respuestas que se detallan a continuación.

***-¿Considera que la GEH funciona con un nivel aceptable de descentralización? ¿Por qué?***

*-El proceso está al margen, pues nos encontramos a la mitad del camino en materia de descentralización existen obstáculos. Además, podemos decir que existe una transición lenta y como que dejada a mediano plazo, hacia la descentralización. Aún predomina la CONAGUA en los diferentes procesos y muchas de las cosas que obtenemos se dan más por nuestra exigencia que por disposición (Entrevistado 5).*

*-Definitivamente si es un nivel aceptable, ya que como usuario de Tecocomulco he trabajado de manera muy ardua desde el 2000, y han existido trabajos significativos además de que se tienen proyectos en pie con CONAGUA. Por ejemplo: el desagüe, pues ellos nos dan el respaldo (Entrevistado 6).*

*-Sí, se han descentralizado actividades al ámbito local, sin embargo, siempre que se necesita la autorización no hay recursos, depende de la voluntad y de la representación (Entrevistado 7).*

*-Sí, hay nivel aceptable, además de que cada área está en el trabajo que le corresponde (CONAGUA y nosotros), aunque no se necesita mucho en apoyo, pero en lo económico si dependemos de manera importante (Entrevistado 8).*

***-¿Las políticas de descentralización hacia la Comisión Estatal de Agua y Alcantarillado (CEAA) han sido adecuadas?***

*-Sí, pero no completas. La GEH mantiene aún muchas funciones que se podrían trasladar hacia la CEAA. También concentran información que bien podrían compartir, por ejemplo, les hemos solicitado el listado de todos los pozos de agua del Estado y no hemos obtenido respuesta, aun cuando lo hemos hecho recurrentemente.*

*En realidad, hemos empezado a hacer cosas nuevas, pero no por descentralización de CONAGUA, sino por iniciativa nuestra. CONAGUA aún conserva una visión centralista, que se manifiesta en su gran ángulo de acción y delegándonos primordialmente lo relativo al uso urbano (Entrevistado 2).*

*-Las acciones en ese sentido no han sido del todo adecuadas. La facultad más grande, que es la normativa seguirá en manos de CONAGUA. Ese no sería tanto el problema si consideramos que está consignada esa naturaleza en el art. 27 Constitucional. El asunto es que muchas veces quisiéramos caminar a base de nuestra propia experiencia y tenemos que seguir a CONAGUA, para bien o para mal (Entrevistado 1).*

*-No, no son adecuadas. Muchas de las funciones aún siguen en sus manos. Por ejemplo, nada de lo relativo al uso agrícola es de nuestra incumbencia, como si no tuviéramos nada que ver, aunque la relación con el agua, por diferentes razones, es común.*

*También, mucho de lo relativo al saneamiento, CONAGUA pudiera habernos transferido funciones que aún conserva.*

*Una cuestión más, se generó el compromiso de trasladar personal especializado a la CEAA, pero ello no ha ocurrido, por el contrario, de aquí para allá ha habido desplazamientos. Yo creo que eso habla de una descentralización selectiva y limitada (Entrevistado 3).*

De manera genérica, la apreciación de los actores externos a la GEH, es que prevalece en esa institución un ánimo centralista y que lo que vaya ocurriendo hacia la periferia tiene que fluir del centro. Si bien es cierto que conocen y reconocen cierta tendencia transformadora, también señalan las continuidades existentes, propias de la cultura burocrática tradicional. Cabe destacar que los entrevistados son personas que mantienen vínculos estrechos con la CONAGUA y que han mantenido una presencia duradera en el sector del agua.

Nos cuestionamos sobre la percepción del mismo tópico (descentralización de la CONAGUA hacia la CEAA), pero, ahora desde los funcionarios de la GEH. Estos son los resultados.

***-¿Considera que la GEH funciona con un nivel aceptable de descentralización hacia el gobierno del Estado de Hidalgo? ¿Por qué?***

*- Sí, pues en este periodo se descentralizaron programas de infraestructura de agua potable. El uso agrícola parte de una descentralización de programas de campo estas son las modalidades. No hay otras (Entrevistado 9).*

*- Sí existe aunque es un proceso paulatino (Entrevistado 10).*

*-La descentralización hacia el Gobierno del Estado ocurre de acuerdo a los programas de transferencia y convenios que ya se han celebrado. Así, la relación está más delimitada, aunque en ocasiones los factores políticos moldean el tipo de relación (Entrevistado 11).*

*-Aquí hay que diferenciar claramente; algunos asuntos que constituyen actos de autoridad no pueden ser transferidos a otras instituciones gubernamentales, pues CONAGUA es la instancia normativa de acuerdo a la LAN. Se han descentralizado algunos programas, pero no la autoridad.*

*En realidad, prácticas de descentralización fuera de los programas, pues no hay (Entrevistado 12).*

*-Con el Gobierno del Estado de Hidalgo si tenemos mucho contacto de diferente manera; ya sea a través de asesoría o, bien, a través de los programas institucionales, aunque al final el anuncio de los logros sea a favor de los funcionarios estatales. Pero sí, si hay contacto con ellos y se les han transferido programas ya armados con el financiamiento correspondiente (Entrevistado 13).*

*-La descentralización que se ha dado ocurre a través de los programas federalizados. En ese sentido creo yo que se ha cumplido satisfactoriamente, pues se ha transferido todo aquello que ha sido señalado en los programas respectivos.*

*Más allá de los programas federalizados no se hace mucho, pues los funcionarios estamos sujetos al derecho público, el cual establece que estamos obligados a hacer sólo aquello que la ley nos señala. Así, sólo es posible operar dentro de los márgenes que nos permiten los proyectos. De otra manera infringimos la ley (Entrevistado 14).*

El hallazgo se refiere al gran valor que le adjudican los funcionarios de la Gerencia Estatal a la relación formal, basada en la normatividad y en los programas. Desde su percepción, cualquier acuerdo señalado como ajeno a la norma o a alguno de los programas es constitutivo de infracción. Tal actitud inhibe posibilidades de mayor interacción, pero además recuerda el viejo paradigma de la administración pública burocrática, en donde adquiere más valor el cumplimiento del derecho que la solución de problemas sociales.

Vale el memorándum de que la realidad es más casuística que la norma; la interpretación de ésta (y el cuidado de no violentarla) se complementa con la sensibilidad, pro actividad, pertinencia y oportunidad con que se conduzca el servidor público. En el afán de brindar un servicio al público. Esta es una de las aspiraciones de las políticas públicas: combinar corrección legal (entre otros elementos) y factibilidad política.

A continuación, exploramos las apreciaciones de quienes se encuentran al frente de la GEH, sobre la eventual superioridad de las decisiones que fluyen desde el centro (Dirección General de la CONAGUA).

***-¿Considera que las decisiones que provienen del centro tienen un valor superior a las que se toman localmente? (el objetivo es explorar el aprecio o rechazo que usted tiene por la descentralización).***

*- No, porque hay tareas para cada ámbito de decisión. El ámbito central se dedica a marcar directrices y el estatal se dedica a aplicarlas. El estatal tiene un valor superior en cuanto hay unas directrices que se deben seguir en asuntos específicos (Entrevistado 9).*

*-Considero que no tiene un valor absoluto mayor sino que es una cuestión de retroalimentación o intercambio de comunicación pues el nivel central contribuye a los demás órganos. Además considero que existe un progreso (Entrevistado 10).*

*-No por supuesto que no tienen un valor superior, pero hay que reconocer que en la práctica predominan las decisiones del centro. La descentralización es aún incipiente y el centro impone su jerarquía. Es deseable que muchas de las decisiones se tomen en el nivel local, pues se acomodan mejor a la realidad, hay más conocimiento de los detalles, lo cual escapa a quienes se encuentran fuera (Entrevistado 11).*

*-Bueno, la mayoría de las decisiones deben de tomarse localmente, es decir, en el lugar en donde se generan las acciones concretas, y estas son la mayoría.*

*Es cierto que algunas decisiones le acomodan mejor al centro, pero sólo cuando así se requiera. Una ejemplo claro es el presupuesto; muchas veces se elabora sin el conocimiento específico y detallado de las necesidades, y eso no es conveniente para la institución. Nos vendría bien que se pensará más qué asuntos son de competencia central y qué asuntos de los espacios locales (Entrevistado 12).*

*-Por supuesto que no. A pesar de los discursos sobre descentralización, la práctica suele ser contraria, hay un gran apego a la tradicional centralización y no termina por cuajar el que las localidades sean más independientes.*

*El problema es que en ocasiones los resultados de las decisiones del centro se contraponen con los criterios locales. Por ejemplo, al dividirse el país en cuencas nuestro criterio era diferente al determinar la demarcación de una de ellas; al final quedó más grande la demarcación de lo que proponíamos aquí y eso se refleja en muchas de las acciones que se desprenden una vez tomada la decisión (Entrevistado 13).*

*-No es que tengan un valor superior, lo que sucede es que el proceso se ha dado paulatinamente y como va siendo necesario. A veces es necesario que las decisiones se tomen localmente, sobre todo cuando los asuntos son muy particulares, muy del lugar de origen.*

*Considero que la descentralización se ha dado en un 50% ya, con respecto a lo que debería de haber ocurrido. Finalmente de lo que se trata es que la administración sea eficiente (Entrevistado 14).*

Es preciso recordar que la CONAGUA se organiza atendiendo, básicamente, a tres niveles territoriales, a saber: el nacional, el de organismo de cuenca y el estatal. De acuerdo a la normatividad estos niveles tendrían que cobrar la forma de una escalera que permitiera descender, a favor de un desempeño cada vez más local e involucrando a los usuarios y a diferentes órdenes de gobierno. El caso es que se aprecia una escalera que sirve más para ascender (subordinación de la periferia al centro) que para descender (prácticas de descentralización).

Como puede observarse, se reconoce una tendencia aún limitada hacia la descentralización. Aunque, hay que subrayar que el discurso es persistente y ello implica que el escenario es tendencial, aunque en riesgo de mediatizarse y quedarse trunco.

Enseguida se analiza la visión de la GEH sobre una eventual descentralización a las expresiones sociales no institucionalizadas.

***-¿Considera que la GEH funciona con un nivel aceptable de descentralización hacia la sociedad? ¿Por qué? (Se refiere a que si la sociedad se encarga de algunas tareas que antes realizaba CONAGUA).***

*-No, porque la sociedad no tiene un nivel aceptable para participar (Entrevistado 9).*

*-Yo creo que estamos en el proceso, pues se han estado creando varios organismos a nivel de cuenca; además, por medio de los órganos los usuarios nos exigen (Entrevistado 10).*

*-No aseguraría que así ocurra, sobre todo porque reconocemos que aunque están dadas las bases para que participen ampliamente los usuarios, es decir, los consejos de cuenca, muchas veces tienen un conocimiento muy limitado de los asuntos del agua y de su normatividad. Ha sido muy difícil que se involucren de manera plena, con propuestas que incorporen conocimiento. Lo mismo pasa, incluso, con los municipios. Es difícil (Entrevistado 11).*

*-Muchas actividades se han descentralizado hacia los municipios y hacia el gobierno estatal, pero no a la sociedad. La razón es que para eso se han conformado los consejos de cuenca. Prácticas de descentralización hacia la sociedad, fuera de eso, no hay (Entrevistado 12).*

*-En lo general, no. Sin embargo, aquí en Hidalgo tratamos de vincularnos a través de medios no institucionalizados plenamente, por ejemplo, a través de correo electrónico, en esfuerzos que no obedecen a ningún programa. Pero repito, en general no existe interlocución con la sociedad fuera de programas institucionales (Entrevistado 13).*

*-Cabe mencionar que CONAGUA funciona sólo a través de normatividad. Las iniciativas que pudieran surgir serán muy raras, pues todo el personal sabe que tiene que apegarse a la normatividad. En realidad ya hay espacios para esa descentralización, como los consejos de cuenca (Entrevistado 14).*

Quizá una de las características más evidentes de la CONAGUA es su recurrencia discursiva hacia la normatividad; así es que pocas experiencias se

pueden esperar de conductas proactivas que conduzcan hacia una interlocución con los grupos sociales. Y es que la relación con actores externos a la institución se agota en los consejos de cuenca y en el trato separado a usuarios y dependencia municipales y estatales. Es decir, sólo las figuras institucionalizadas son visibles para la CONAGUA; la posibilidad de que existan proyectos de cogestión con la sociedad organizada, por ejemplo, es nula, ya que el horizonte normativo y programático no la contempla. Esta rigidez es contraria a una gestión sensible y de respuesta coyuntural a problemas y oportunidades que reclamaría empoderamiento de la burocracia para tomar decisiones que mejoren la función pública y agreguen valor social a las comunidades.

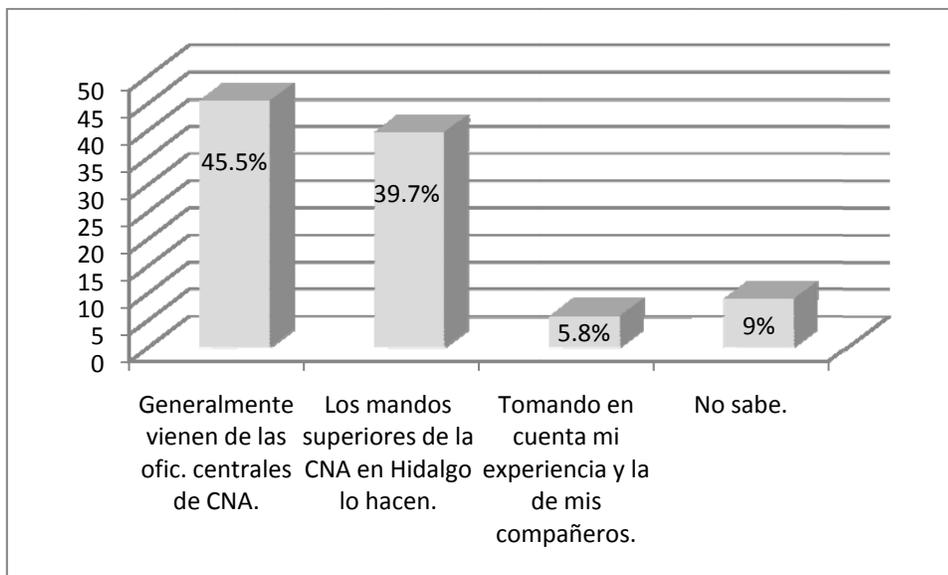
Con herramientas rígidas la gestión descentralizada hacia la sociedad se perfila como una ensoñación, más que como escenario plausible. Más aún, si consideramos que la presencia social no puede agotarse, como ya señalé líneas arriba, en la representación de los usuarios ante los consejos de cuenca.

Continuando con el análisis del estado que guarda la descentralización en el imaginario de los actores involucrados, se ofrece una serie de respuestas que los empleados de la GEH obsequiaron al cuestionario correspondiente.

A la pregunta ¿Cómo se toman las decisiones sobre qué obras y acciones se realizarán en la institución?, 45.5 % de los empleados respondió que “generalmente vienen de las oficinas centrales de la CONAGUA”, mientras que sólo 5.8 % aseguró que se sustentan de la experiencia de ellos. Cuando no se adjudicó el centralismo al nivel nacional, se le atribuyó a los mandos superiores del mismo espacio institucional, pues el 39.7 % respondió que son los mandos superiores de la GEH quienes toman ese tipo de decisiones. Más aún, coincide que la mayoría también opina que el programa INTRAGOB no ha sido útil para la institución, aunque este es promotor de acciones para mejorar la calidad de la gestión, y la descentralización es parte de esta promoción.

## Gráfica 2. Toma de decisiones en la GEH

Para decidir sobre qué tareas, obras y acciones se realizarán en la institución ¿Cómo se toman las decisiones?



N= 140 empleados de la GEH

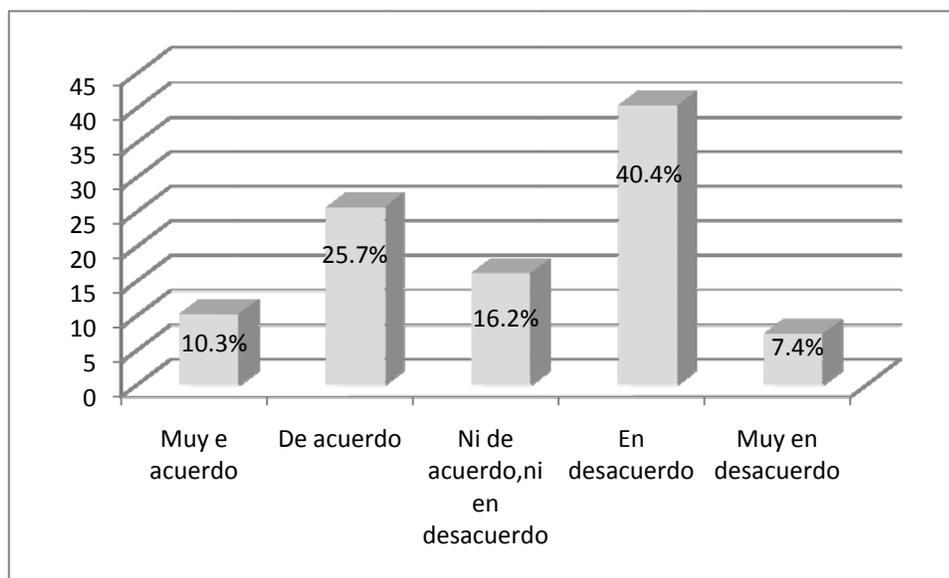
Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo, 2008.

Hay convencimiento entre los empleados de que el efecto del esquema vertical en la toma de decisiones aún persiste, más aún, en el mejoramiento del desempeño de la institución, ese segmento de la burocracia se manifiesta en desacuerdo con que sean los mandos superiores quienes predominen.



### Gráfica 3. Aprecio por el centralismo en los empleados de la GEH

*Las decisiones para mejorar el desempeño de la institución deben ser tomadas por los mandos superiores y no por el personal operativo.*



N= 140 empleados de la GEH

Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo, 2008.

### Cuadro 12. Concentrador del indicador "Descentralización"

Insumo	Síntesis particular	Síntesis general
LAN	La LAN dota de facultades a la CONAGUA y a su director para que promuevan la descentralización.	<p>1. La normatividad apunta discursivamente hacia la descentralización, incluyendo al Gobierno del Estado de Hidalgo y a sus municipios.</p> <p>2. La opinión de los actores externos a la GEH se divide, aunque la mayoría reconoce trabas y logros insuficientes.</p>
LAN	Es principio de la política hídrica nacional considerar que los diversos actores gubernamentales, privados y sociales son elementos básicos de la descentralización.	
LAN	Es de interés público la descentralización	
(CONAGUA, 2005)	Se prevé la descentralización hacia el gobierno del Estado de Hidalgo y sus municipios.	
(RICNA, 2006)	Reitera las facultades de la CONAGUA para impulsar la descentralización.	
¿Las políticas de descentralización hacia la Comisión Estatal de Agua y Alcantarillado (CEAA) han sido adecuadas?		
E5	El proceso de descentralización es insuficiente, lento y ocurre más por presión que por convicción.	
E6	Es aceptable el logro.	
E7	Sí hay descentralización, pero se escatima.	

*Continúa*

E8	Es aceptable lo que se ha conseguido.	<p>3. Los actores internos expresan que si hay logros de descentralización, pero sólo a través de programas federalizados reconocidos en la normatividad.</p> <p>4. Hacia la sociedad no hay descentralización, como no sea a través de los consejos de cuenca.</p>
E2	No. Son incompletas, pues se reservan funciones e información. Muchas iniciativas son nuestras y promoción de ellos.	
E1	No. Retienen funciones. Nos limitan al uso urbano. El proceso es selectivo y limitado.	
E9	Sólo en lo que respecta a los programas federalizados. No hay otra.	
E10	Sí, aunque es un proceso paulatino.	
E11	Sólo en los programas federalizados.	
E12	Se han descentralizado programas, más no la autoridad. Ésta debe mantenerse, pues CONAGUA, es la instancia para ello.	
E13	Sí, y con ventaja. Se les transfieren programas ya armados y financiados.	
E14	Se transfiere sólo lo que expresa la ley, pues estamos sujetos al derecho público.	
¿Considera que las decisiones que provienen del centro tienen un valor superior a las que se toman localmente?		
E9	No. Más bien hay funciones diferenciadas.	
E10	No. Es cuestión de retroalimentación.	
E11	No tienen un valor superior, aunque en la práctica se impone el centro.	
E13	No. El discurso descentralizador es contrario a la práctica.	
E14	No es que tenga valor superior, aunque el proceso ha sido lento e insuficiente.	
¿Considera que la CONAGUA en Hidalgo funciona con un nivel aceptable de descentralización hacia la sociedad?		
E9	La sociedad no tiene un nivel adecuado para participar.	
E10	Estamos en el proceso, pero a través de los organismos de cuenca.	
E11	Creo que no. Falta preparación en los consejos de cuenca, lo mismo que en los municipios.	
E12	No. Hacia los gobiernos estatal y municipales. Para eso existen los consejos de cuenca.	
E13	Fuera de programas preestablecidos, no.	
E14	Sólo funcionamos en base a la normatividad, y para eso están los consejos de cuenca.	
Gráfica 2	El 45% de los empleados está convencido de que las decisiones sobre qué tareas, obras y acciones se realizarán, provienen del centro.	
Gráfica 3	El 45% de los empleados mostró su desacuerdo en que las decisiones se concentren en los mandos superiores.	

*Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo, 2008.*

Recapitulando sobre el proceso de la descentralización de la GEH, es posible señalar que el andamiaje normativo ha avanzado al enunciar

recurrentemente el rumbo hacia espacios locales más fuertes y más diversificados. El punto crítico es que las voces de los actores involucrados manifiestan tendencias contrarias, aún cuando se reconoce un proceso con ciertos cambios genuinos.

En una metafórica escalera, mientras más arriba se encuentre alguno de los personajes involucrados, más corea el éxito de la descentralización, y mientras más abajo se encuentre, más insatisfacción muestra por los resultados obtenidos. Los actores ajenos a la GEH (estatales, municipales, usuarios) la acusan de una visión patrimonialista mientras que los funcionarios locales consideran conveniente que las oficinas centrales les amplíen el margen de maniobra.

Por lo que respecta a la descentralización hacia la sociedad, hay nulas esperanzas de que en el corto plazo se generen prácticas de cogestión, bajo el argumento de que las representaciones de la sociedad ya están formalizadas en el seno de los consejos de cuenca.

En la percepción de los empleados, la práctica centralizadora está presente, sin embargo, mantienen la opinión de que no es lo más conveniente para la institución.

La práctica centralizadora contradice los avances de la norma jurídica, aunque el medio ambiente institucional se ha impregnado de la intención de dirigirse a escenarios más descentralizados; el reto es vencer la tensión a favor de la apertura y la pluralidad.

### **Mecanismos para resolver conflictos**

En este renglón han sido limitadas las fuentes de información, sin embargo, destacan los instrumentos (censo y entrevistas) que nos han permitido explorar la percepción de algunos de los principales actores involucrados. La revisión del Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Agua sólo hace alusión a los conflictos que se pueden generar entre la CONAGUA y otras instancias motivados por la propia gestión; este instrumento se limita a describir qué dependencia de la CONAGUA intervendrá de acuerdo a la naturaleza de cada conflicto.

Las siguientes son preguntas y respuestas de algunos de los participantes en los consejos de cuenca.

***¿Qué mecanismos son utilizados para resolver conflictos entre la GEH y el Consejo de Cuenca?***

*-Hay una gran ignorancia y esa prevalece, y solo nos resta apostarle a la sensibilidad de los actores, porque si todo lo hiciéramos con respecto a la normatividad estaríamos llenos de demandas de amparo. Porque en los conflictos los funcionarios se quieren imponer a toda costa. Salvo raras excepciones, las autoridades quieren vernos como quien les disputa algo que es suyo.*

*Es evidente que se resisten a soltar lo que consideran suyo; estamos convencidos de que la tarea es seguir trabajando para cambiar actitudes autoritarias de parte de la CONAGUA (Entrevistado 5).*

*-El principal conflicto es en cuanto a la tenencia de la tierra, y la fortaleza es el dialogo que se emplean con la Comisión Nacional del agua (Entrevistado 6).*

*-El diálogo permite que no se den problemáticas, pues el dialogo nos ayuda a consensar (Entrevistado 7).*

*-Nosotros somos los intermediarios y no existen problemas. Ahora que si surgen, se procura el diálogo y la concertación. Es de esperarse que en un área tan conflictiva como el agua se produzcan desacuerdos. En realidad depende mucho de la persona con quien se trata (Entrevistado 8).*

Las opiniones, en este punto, se dividen; aunque en realidad los conflictos serios parecen no ser un asunto relevante, acaso porque los desencuentros son producto de conflictos específicos y que van escribiendo su propia historia, sin determinar al conjunto de las relaciones entre CONAGUA y los consejos de cuenca.

Veamos que ocurre en materia de resolución de conflictos al interior de la CONAGUA, de acuerdo a las manifestaciones de sus propios pobladores.

***-¿Qué mecanismos han sido utilizados para resolver los conflictos entre el personal de la GEH? (Reglamentos, conciliación, etc.)***

- En ese sentido no tengo una respuesta muy amplia, pues, en términos generales, no los hay (Entrevistado 9).

- No existen conflictos dentro de nuestro organismo (Entrevistado 10).

-Los conflictos aquí son muy raros. En realidad no ha sido necesario crear mecanismos especiales; así como se generan, así vamos actuando.

En ocasiones es cierto que se utilizan instancias como el Sindicato, pero en realidad es una institución que no tiene problemas serios ni recurrentes (Entrevistado 14).

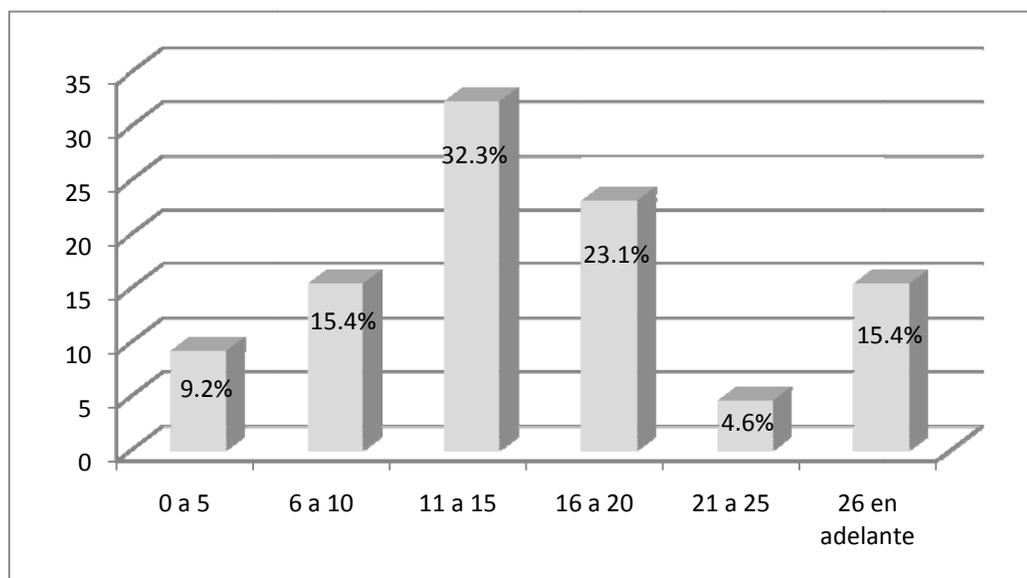
-Primero hay que señalar que esta no es una institución con grandes problemas internos; a veces se generan algunos por confusiones en la división de funciones, o bien por la excesiva carga de trabajo, pero no ha sido nada relevante. Sin embargo, cuando surgen, se atienden así, como hechos aislados; no hay instrumentos específicos para eso (Entrevistado 12).

-Bueno, no hay mecanismos muy rebuscados, más bien la atención que suele dársele es improvisada y a criterio de quien los atiende. Creo que además no ha habido necesidad de pulir mucho otros mecanismos (Entrevistado 13).

Evidentemente, los conflictos al interior no son relevantes. Cabe destacar que el personal de base tiene una antigüedad considerable (véase Gráfica 4), lo que, en manifestación de ellos, ha permitido ir creando lazos de comunidad.



**Gráfica 4. Antigüedad en años del personal de la GEH**



*N= 140 empleados de la GEH*

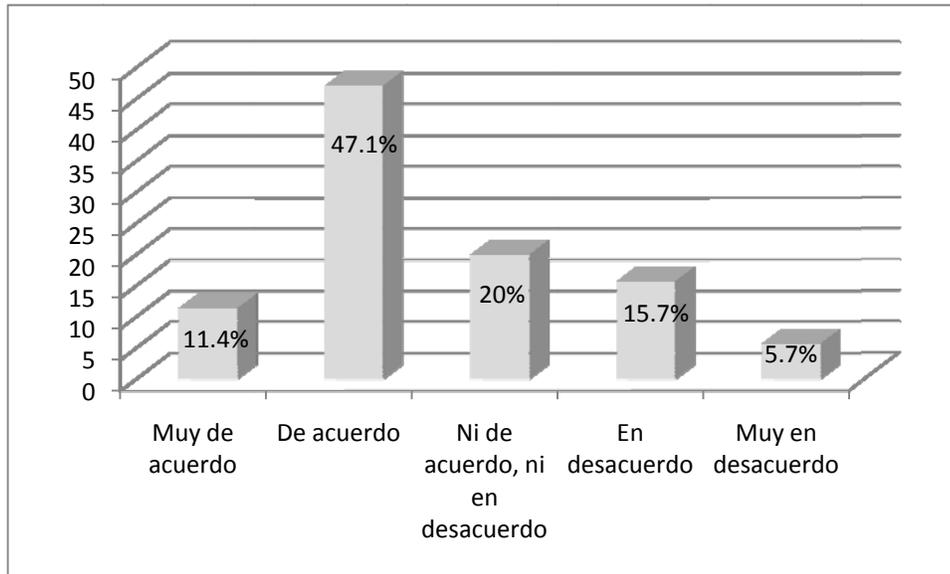
*Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo, 2008.*

En realidad, las relaciones al interior de la GEH se han estandarizado de tal manera que ni el trabajo de esta área, por definición conflictiva, como la gestión del agua, conmueve dramáticamente las relaciones entre el personal. Ahora bien, cabe destacar que en la atmósfera institucional sí se respira un ambiente de cordialidad, colaboración y respeto. Percepción respaldada por la manifestación de los propios empleados (Gráfica 5).



### Gráfica 5. Relaciones laborales en la GEH

*La relación entre los mandos superiores y los empleados de base es de respeto y colaboración.*

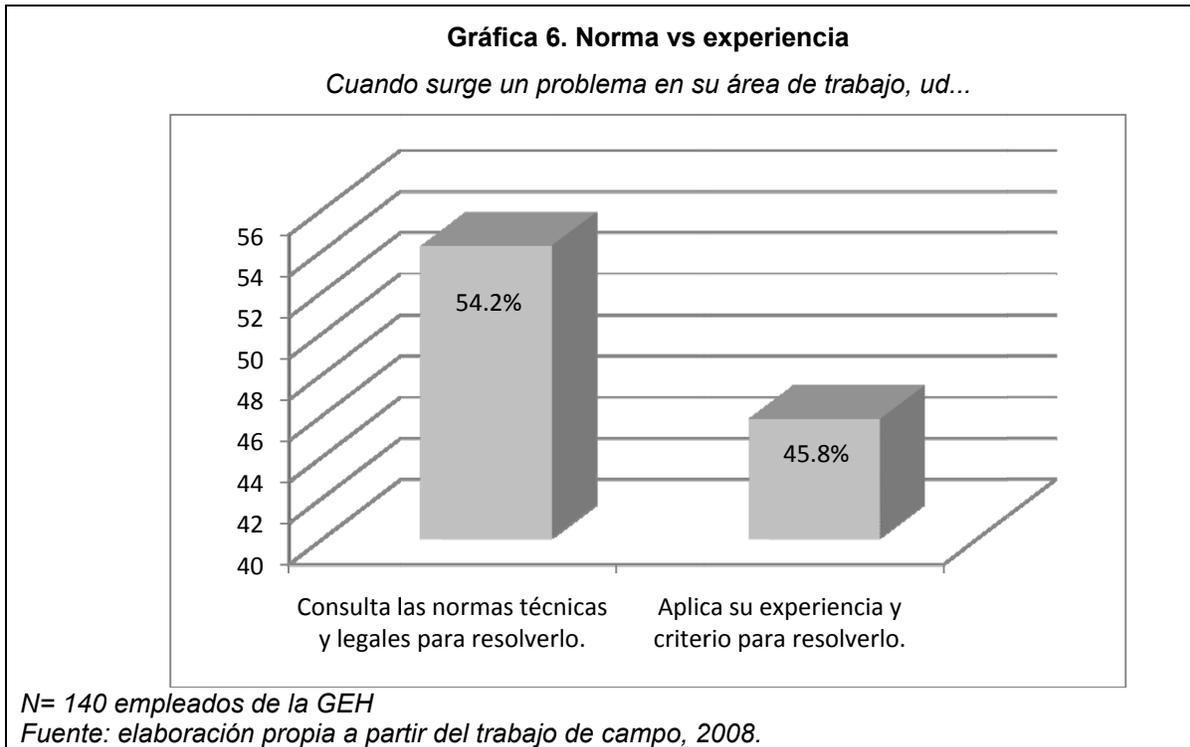


*N= 140 empleados de la GEH*

*Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo, 2008.*

Otro factor importante es el relativo a la actitud de los empleados ante eventos de incertidumbre. Aunque se mantiene en el horizonte el discurso de respeto por la normatividad, hay equilibrio al considerar que la experiencia acumulada debe salvar ciertas situaciones, sin esperar a que sea la jerarquía quien defina todos y cada uno de los momentos (Véase Gráfica 6).





Pero, ¿Cuál ha sido la actitud de la Gerencia Estatal ante otras dependencias de gobierno?

**-¿Qué mecanismos han sido utilizados para resolver los conflictos con otras dependencias de gobierno?**

*-Para ese periodo lo que se dio fue una relación respetable entre la GEH y las instancias de gobierno; no tengo memoria de conflictos considerables con otras dependencias (Entrevistado 9).*

*-Existe el apego a la normatividad, aunque hay líderes que influyen (Entrevistado 10).*

*-Los mecanismos centrales son relativos a la normatividad; se trata de echar mano de cierto liderazgo, pero este tiene que ir acompañado de conocimiento sobre la normatividad, de otra manera el resultado puede ser contraproducente. CONAGUA no puede negociar sin la normatividad en la mano. El espacio para la discrecionalidad no es grande, además de que los asuntos que*

se presentan son esperables y el manejo se orienta con un criterio ya conocido (Entrevistado 12).

-Somos una dependencia que trabaja muy apegada a la normatividad, por eso cuando se presenta algún conflicto se busca encuadrarlo en su justa dimensión normativa, y si esto no es suficiente, se acerca el diálogo a través de las personas indicadas para ello (Entrevistado 11).

-Depende del tipo de conflictos, pero cuando es algo que se puede tratar con diálogo vamos y abordamos directamente la cuestión. De vez en vez tenemos que atender cuestiones que se ventilan en los medios de comunicación, pero no pasa de que dejemos que se desahoguen un poco y enseguida tomamos la cuestión de manera directa (Entrevistado 13).

-Básicamente dos, el liderazgo y la normatividad. Pero es necesario identificar la naturaleza del conflicto para seleccionar el mecanismo. Así, cuando es un asunto que ya ha resuelto la norma, sólo debe aplicarse ésta. Cuando es de otra naturaleza se utiliza el diálogo y el liderazgo.

Hay que aclarar que no podemos negociar cuando se trata de que la propia normatividad cause alguna diferencia; somos una dependencia normativa y estamos obligados a aplicar las leyes y reglamentos. De otra manera no estaríamos cumpliendo con nuestra responsabilidad (Entrevistado 14).

<b>Cuadro 13. Concentrador del indicador “Mecanismos para resolver conflictos”</b>		
<b>Insumo</b>	<b>Síntesis particular</b>	<b>Síntesis general</b>
	¿Qué mecanismos son utilizados para resolver conflictos entre la GEH y el Consejo de Cuenca?	1. No existen conflictos significativos entre la GEH y los consejos de cuenca. 2. No existen conflictos significativos al interior de la GEH. 3. No existen conflictos significativos entre la GEH y otras dependencias gubernamentales. 4. Si se genera, eventualmente, algún conflicto se utiliza la normatividad y el diálogo para resolverlos; en ese orden.
E5	No los hay. Sólo nos queda la esperanza de que el funcionario en turno sea sensible.	
E6	No reconoce conflictos.	
E7	El diálogo específico.	
E8	No hay conflictos, pero si surgen se emplea el diálogo y la concertación.	

*Continúa*

-¿Qué mecanismos han sido utilizados para resolver los conflictos entre el personal de la GEH?	
E9	No hay conflictos, no tengo respuesta.
E10	No existen conflictos.
E14	Eventualmente al sindicato, pero es raro.
E12	Suelen ser hechos aislados. No hay necesidad.
E13	No hay necesidad de ello.
Gráfica 4	La GEH es una comunidad estable, con antigüedad mayor a 10 años, en su mayoría.
Gráfica 5	Los empleados reconocen que la relaciones laborales en la GEH son de respeto y colaboración.
¿Qué mecanismos han sido utilizados para resolver los conflictos con otras dependencias de gobierno?	
E9	No hay conflictos significativos.
E10	La normatividad.
E12	Normatividad y liderazgo.
E11	Se encuadra en su dimensión normativa.
E13	Dejamos que se atemperan y luego los tratamos.
E14	Liderazgo y normatividad.

*Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo, 2008.*

La GEH presenta una incipiente proclividad al conflicto interno. Quizá por eso no ha sido necesario considerar una normatividad específica que apunte en ese sentido y tampoco ha sido necesaria una gran presencia del sindicato en la resolución de querellas.

Los recursos para resolver eventuales conflictos con otras dependencias se reducen a la normatividad y a la negociación. Sin lugar a dudas la normatividad ocupa un lugar central en la vida de la institución, pues en la percepción del entrevistador, este mecanismo cobra mayor énfasis, mientras que la negociación se presenta como un recurso complementario o, bien, que se ocupa cuando las circunstancias no dejan otra salida.

Con respecto a la interacción con agentes externos, la normatividad se perfila como la fuente principal de sus respuestas, sin embargo, cuando son emplazados a la discusión precisan del diálogo y la negociación. La tradición autoritaria del gobierno federal ha ido cediendo espacio a algunos de los valores de la democracia; tal es el caso de la tolerancia y la negociación. Dicho de otro modo, el cambio institucional ha ido ocurriendo, acaso por la recurrencia del discurso reformador (medio ambiente).

### **Coordinación interinstitucional**

En este documento se ha descrito el valor estratégico de mantener un estrecho contacto con el entorno institucional, a fin de intervenir exitosamente para evitar el agobio de las amenazas y propiciar el aprovechamiento de las oportunidades. También se ha postulado la idea de mejorar la gobernanza a través de la mejora de las relaciones entre los diversos actores que intervienen en los asuntos de orden común. En este segmento se abordan cuestiones relativas a la coordinación interinstitucional. Primero con personal de la CEEA, pues son sus interlocutores gubernamentales más frecuentes.

#### ***¿Existen los mecanismos suficientes y adecuados (jurídicos, administrativos y/o políticos) para coordinarse con la GEH?***

*-Mecanismos formales no; la necesidad nos obliga a coordinarnos en muchas ocasiones. Falta que la coordinación se institucionalice. Ahora bien, la relación suele darse más por su condición de instancia normativa, que por su disposición a colaborar (Entrevistado 2).*

*-En realidad la relación se establece sólo a través de los programas que nos son comunes o que nos han transferido. Después de eso sólo se da la relación que se deriva de la personalidad de cada funcionario de la Gerencia Estatal, no porque la propicien las instituciones (Entrevistado 1).*

*-Sí existen mecanismos, pues se genera una vinculación con la gerencia estatal para poder coordinarnos de cara a la gestión de los recursos hídricos y podemos decir que el contacto con CONAGUA es frecuente, pues regularmente nos dirigimos con la gerencia estatal. Ciertos programas que se llevan a cabo deben ser directamente con CONAGUA (APAZU- PROSAPYS). Por ello cabe destacar que existen vínculos con CONAGUA (Entrevistado 4).*

*-Creo que no hay mecanismos adecuados; nos vemos en ocasión de tratar sobre algunos programas federalizados o de convocatorias para las licitaciones públicas, por ejemplo, pero no en la medida que lo requiere un asunto tan complejo como el agua.*

*Por otro lado, cuando los recursos se transfieren de CONAGUA a la entidad van directamente al gobierno del Estado, no a la CEAA. Esto impide contacto amplio, pues se restringe a verificar el cumplimiento de las reglas de operación.*

*Quizá el problema es que seamos un organismo desconcentrado y CONAGUA trate preferencialmente con el Gobierno del Estado de Hidalgo, lo cual constituye un acierto legal, pero también es una causa de retraso en radicación de recursos (Entrevistado 3).*

<b>Cuadro 14. Concentrador del indicador “Coordinación Interinstitucional”</b>		
<b>Insumo</b>	<b>Síntesis particular</b>	<b>Síntesis general</b>
	¿Existen los mecanismos suficientes y adecuados para coordinarse con la GEH?	1. No existen los mecanismos suficientes y adecuados. 2. La relación se finca en torno a los programas federalizados. 3. Fuera de la relación que impone la administración de programas conjuntos no hay mecanismos. 4. La complejidad del mundo del agua requiere más y mejores mecanismos que los existentes.
E2	Formales, no. La necesidad nos orilla a crearlos.	
E1	Sólo a través de los programas que compartimos.	
E4	Sí, en ocasión de los programas federalizados	
E3	No los hay. Nuestra coordinación no está a la altura de la complejidad de esta materia.	

*Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo, 2008.*

La normatividad (los programas tienen un fuerte componente normativo) se impone como el instrumento de coordinación por excelencia. Lo que constituye una queja, en el sentido de perder muchas oportunidades para humanizar las relaciones. En una lectura atenta, resalta el contacto obligado por la operación de programas que se han transferido y cuya dependencia normativa sigue siendo la CONAGUA, con el costo de limitar la discusión y el intercambio sobre experiencias y visiones del sector hídrico.

Aunque las respuestas son variadas y parcialmente reconocen contacto entre la GEH y otras dependencias, se trata de recordar que los derroteros que ha cobrado la gestión pública pasan por el cultivo de relaciones (si no cálidas y humanas) sensibles a la interacción. Sobre todo en un mundo diferenciado en donde esta se vuelve una cuestión estratégica y potenciadora de valor agregado para la sociedad.

### **Formación de capacidades institucionales**

En este tramo del estudio se aborda la tendencia a la formación de capacidades institucionales, lo que equivale a decir que se exploran aquellos tópicos que la GEH debió hacer suyos y que no necesitan de impulsos coyunturales. Algunos de ellos tienen que ver con la apropiación del enfoque GIRH, planeación, sistemas de evaluación, flexibilidad en la gestión y la procuración de equipos de trabajo interdisciplinarios.

A continuación se presentan respuestas a cuestiones sobre la apropiación del enfoque GIRH.

***-¿Considera que en el Estado de Hidalgo, concretamente lo que hoy es la Dirección Local y antes fue la Gerencia Estatal, el enfoque de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos, invocado en diferentes documentos a nivel internacional y nacional, ha tenido un impacto evidente en su desempeño?***

*-Yo creo que es uno de los temas que no se ha tocado tanto. Finalmente es un concepto no concreto. El llevarlo a la práctica es complicado, sobre todo porque requiere de un marco institucional, una dinámica de trabajo, tantos elementos no dados sobre todo en una institución tan grande, como es la CONAGUA. Más bien, se tienen que ir rompiendo grandes paradigmas que van encadenados y creo que está en ese proceso, pero no me atrevería a decir que una dirección local cumpliera al cien por ciento los principios de la gestión integrada. Hidalgo no es la excepción. En ese espacio como en otros, es una tarea inacabada y en proceso, no es difícil ver insuficiencias, pero insisto, es producto de la inmensidad del enfoque, así como de muchas inercias de los marcos institucionales (Entrevistado 15).*

***-¿Qué opinión le merece el enfoque “Gestión Integrada de los Recursos Hídricos?”***

*-En las reuniones en que he podido estar, veo con tristeza que muchos de los funcionarios no tienen la menor idea de lo que significa. Por ejemplo, tienen una visión muy limitada sobre la participación de los usuarios. En el Consejo de*

*Cuenca si tratamos de tener una visión holística, de integrar los diferentes componentes. Como ya dije, ha costado mucho trabajo hacer que se cambie la visión centralista y limitada (Entrevistado 5).*

*-Pues no sé mucho al respecto. Además no es algo que signifique mucho en nuestra relación con CONAGUA. Realmente nos entretiene más lo relativo a los recursos económicos (Entrevistado 6).*

*-En realidad no es un tema que se encuentre entre nuestras prioridades, y con la CONAGUA nunca hablamos de nada parecido. Son otras las preocupaciones que distraen nuestra atención (Entrevistado 7).*

*-Creo que si nos falta, pero el hablar de los consejos de cuenca ya indica el trabajo de la gestión integrada de los recursos hídricos (Entrevistado 8).*

*-En CONAGUA no se respira una preocupación cotidiana por la GIRH, aunque pudiera ser que su desempeño esté inspirado en el enfoque. Es más factible que en CEAA tengamos consciencia del enfoque. Además, aquí pensamos más en el tema, quizá por ser una comunidad más pequeña (Entrevistado 2).*

*-Es una cuestión que se ha dejado de lado. Aunque la Ley de Aguas Nacionales está inspirada en ese concepto, CONAGUA no parece tener noticias. En realidad muchas cosas se hacen por la urgencia o porque los tiempos rígidos de la administración se van imponiendo, pero no porque haya una discusión cotidiana sobre cómo orientarnos hacia ese enfoque. Falta mucho, al menos en estos tiempos eso no importa (Entrevistado 1).*

*-Para nosotros es central, sin embargo, CONAGUA no predica con el ejemplo, no coparticipa. Por ejemplo, se opuso a que nosotros realizáramos estudios sobre los acuíferos aduciendo que era innecesario, pues ellos contaban ya con la información. El caso es que el resultado fue sorprendente para todos al llegar a resultados diferentes. Hemos revisado nuestros métodos de estudio y creo que tenemos razón. Ahora bien, si hubiera una visión sobre GIRH, lo que acabo de relatar, no sucedería (Entrevistado 3).*

*-Considero que la GIRH está en la agenda porque es el enfoque de CONAGUA, ya que ésta se encarga primordialmente del manejo del recurso hídrico a nivel nacional, además mencionemos que existe más apertura, dialogo y mas transformación a nivel general. Pues antes la CONAGUA solamente se conocía como una subsecretaría (sic) y poco a poco ha tenido apertura y más acceso, no como secretaría sino como una institución (Entrevistado 4).*

*- El enfoque como tal es algo bueno, positivo y es algo que se tiene que echar a andar, considero se hizo poco porque las acciones estructurales que pudieron hacerse durante esa etapa siguen siendo decisiones tomadas con otro enfoque. Pero este enfoque ha ayudado a promover la participación de la sociedad, pero al momento de actuar no es empleado; ha existido documentación y en las sesiones de los consejos se ha planteado pero al momento que se requiere, no se realiza (Entrevistado 9).*

*-Considero que en este momento estamos en ese proceso, pues tenemos compañeros nuevos pero estamos en la enseñanza del término (Entrevistado 10).*

*-Es claro que el concepto es complejo y que en la vía de los hechos no se ha consolidado. Cualquier funcionario sabe algo al respecto pero creo que hay mucho aún por hacer (Entrevistado 11).*

*-La gente se interesa por el tema, creo que hay conocimiento suficiente (Entrevistado 14)*

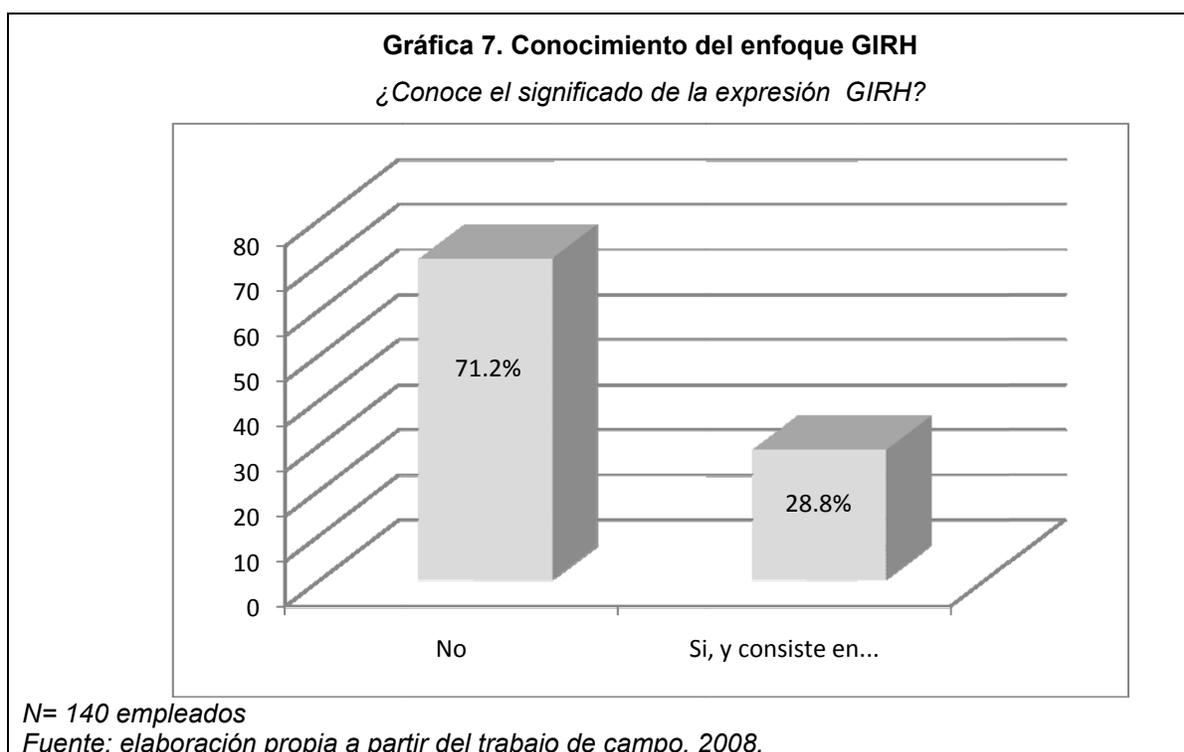
*-Es muy importante y las bases están dadas, por ejemplo, el manejo por cuenca y los consejos de cuenca, además de otras cosas, sin embargo, el presupuesto es muy específico y no puedes hacer más allá de lo que está señalado. Por tal razón no es tan evidente el resultado del enfoque GIRH.*

*Otro elemento que haría más notorio el enfoque integrado es el de hacer caso a las recomendaciones que van surgiendo sobre la marcha y no retrasar las obras y acciones hasta que ya es urgente la atención o hasta que ya es tarde. Creo que fue en el año pasado, cuando una tormenta fuerte inundó Tulancingo. Hasta entonces se tomo la decisión de financiar una obra que ya se había*

visualizado años atrás. ( ) Ya no habrá más inundaciones en Tulancingo, pero tuvo que pasar lo que pasó para que se atendiera (Entrevistado 13).

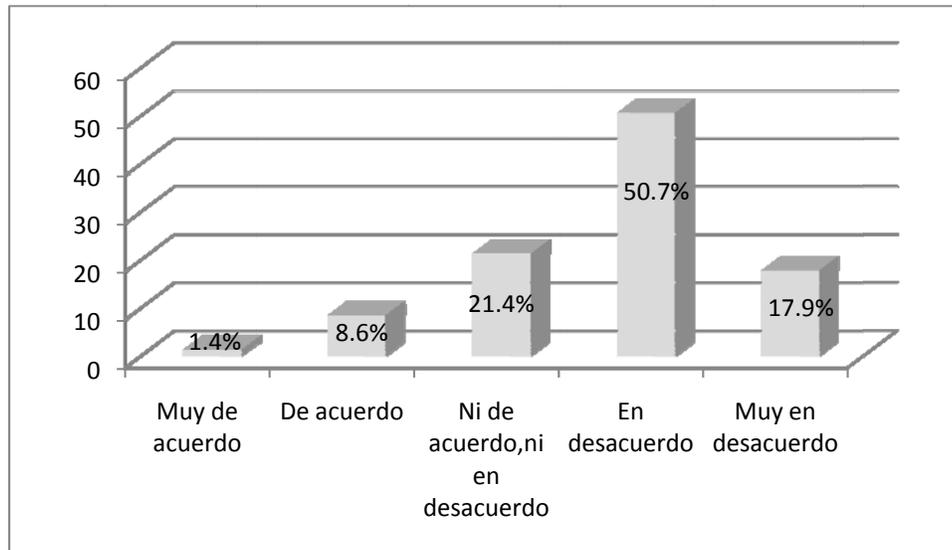
-Pues es importante, pero todo lo que se propone en el enfoque GIRH debe estar respaldado con presupuesto, de otra manera sólo es discurso que no tiene probabilidades de cristalizar. Imaginemos que nos dedicamos a procurar apegarnos a esa o a otra idea convincente; siempre nos toparemos con alguna restricción de tipo financiera, normativa, programática, en fin (Entrevistado 12).

Con el propósito de entender el papel que juega el enfoque GIRH en el imaginario de los empleados de base, se formularon algunas cuestiones, como se indica en las Gráficas 7 y 8.



**Gráfica 8. Difusión del enfoque GIRH**

*Los mandos superiores explican permanentemente en qué consiste la "Gestión Integrada de los Recursos Hídricos".*



*N= 140 empleados de la GEH*

*Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo, 2008.*

Como puede apreciarse, la presencia del enfoque GIRH es incipiente; la mayoría de los involucrados muestra nociones sobre el tema, pero no logra dar cuenta efectiva de su apropiación. Tal situación resulta conmovedora, pues una de las fortalezas manifiestas por la CONAGUA es su apego a la norma. Veamos qué dice la LAN respecto a la GIRH.

De entrada, la LAN es clara al definir qué se entiende por Gestión Integrada de los Recursos Hídricos, al señalar que, es el:

*Proceso que promueve la gestión y desarrollo coordinado del agua, la 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. Dicha gestión está íntimamente vinculada con el desarrollo sustentable. Para la aplicación de esta Ley en relación con este concepto se consideran primordialmente agua y bosque (Artículo 3, fracción XXIX).*

La relevancia de la GIRH queda expresada de acuerdo a las siguientes declaraciones:

*Se declara de utilidad pública: La gestión integrada de los recursos hídricos, superficiales y del subsuelo, a partir de las cuencas hidrológicas en el territorio nacional, como prioridad y asunto de seguridad nacional (Artículo 7, fracción I).*

*Se declara de interés público: La cuenca conjuntamente con los acuíferos como la unidad territorial básica para la gestión integrada de los recursos hídricos (Artículo 7 BIS, fracción I).*

La CONAGUA se constituye como la máxima autoridad en materia de GIRH, pues la LAN señala que:

*tiene por objeto ejercer las atribuciones que le corresponden a la autoridad en materia hídrica y constituirse como el Órgano Superior con carácter técnico, normativo y consultivo de la Federación, en materia de gestión integrada de los recursos hídricos, incluyendo la administración, regulación, control y protección del dominio público hídrico (segundo párrafo del Artículo 9).*

Por lo tanto, se le atribuye a la CONAGUA un papel proactivo en la procuración del enfoque GIRH. En ese sentido es obligación suya involucrar a todas las instancias; a los organismos de cuenca (Artículo 12 BIS 1); a los consejos de cuenca (Artículo 12 BIS 6); a los usuarios (Artículo 13 BIS 3); a las organizaciones de ciudadanos y a las organizaciones civiles (Artículo 14 BIS); al Consejo Consultivo del Agua (Artículo 14 BIS 1); al Instituto Mexicano de Tecnología del Agua. En fin, resulta ser una materia que tendría que tener a todos con la atención puesta en sus postulados.

De hecho, establece que los principios que sustentan la política nacional hídrica son:

*El agua es un bien de dominio público federal, vital, vulnerable y finito, con valor social, económico y ambiental, cuya preservación en cantidad y calidad y sustentabilidad es tarea fundamental del Estado y la Sociedad, así como prioridad y asunto de seguridad nacional (LAN, Artículo 14 BIS 5, Fracción I).*

*La gestión integrada de los recursos hídricos por cuenca hidrológica es la base de la política hídrica nacional (LAN, Artículo 14 BIS 5, Fracción II).*

*La gestión integrada de los recursos hídricos por cuenca hidrológica, se sustenta en el uso múltiple y sustentable de las aguas y la interrelación que existe entre los recursos hídricos con el aire, el suelo, flora, fauna, otros recursos naturales, la biodiversidad y los ecosistemas que son vitales para el agua (LAN, Artículo 14 BIS 5, Fracción X).*

El mismo ordenamiento considera que la planeación del desempeño de la CONAGUA debe orientarse con el enfoque GIRH:

*La planificación hídrica es de carácter obligatorio para la gestión integrada de los recursos hídricos, la conservación de recursos naturales, ecosistemas vitales y el medio ambiente (LAN, Artículo 14 BIS 5, Artículo 15).*

Aún más, el manejo financiero del sector debe estar configurado en base al enfoque GIRH:

*El Sistema Financiero del Agua tendrá como propósito servir como base para soportar las acciones en materia de gestión integrada de los recursos hídricos en el territorio nacional, sin perjuicio de la continuidad y fortalecimiento de otros mecanismos financieros con similares propósitos (LAN, Artículo 111 BIS, párrafo segundo).*

En una apretada síntesis es posible referir que la LAN es clara respecto al enfoque GIRH al definir con precisión qué se entiende por ello; lo declara como causa de interés público y de utilidad pública; lo señala como objeto de la CONAGUA; señala a ésta como autoridad para su promoción y procuración; identifica a los actores implicados; enuncia su contenido como principios de la política hídrica nacional; determina que los sistemas de planeación y financiero de la CONAGUA lo tendrán como base. Es posible deducir la importancia del enfoque “Gestión Integrada de los Recursos Hídricos” como guía general, sin embargo, a pesar de que la LAN lo invoca, al menos, 25 veces, no ha podido transmitir su fuerza normativa a quienes se asumen como tributarios, justamente, de la norma.

Entremos a explorar el papel que juega la planeación como parte de las capacidades que puede haber adquirido la CONAGUA.

La planeación es una de las áreas que se han trabajado de manera más enfática, en el contexto del Modelo de Calidad INTRAGOB. En un documento de trabajo (CONAGUA, 2004<sup>a</sup>), elaborado por el equipo encargado del criterio correspondiente a la planeación, se describe la forma en que procedió la institución para conformar su plan estratégico. En una sucesión de seis pasos, el documento da cuenta de cómo se transitó a través de la elaboración del diagnóstico; de la misión, visión y valores de la GEH; del análisis FODA; del establecimiento de objetivos, metas e indicadores a largo plazo; del establecimiento de procesos y proyectos; y finalmente de la integración del plan. En cada segmento del proceso se especifica qué instancia se encarga de él, así como qué actividades y documentos de trabajo se requieren para culminar con éxito.

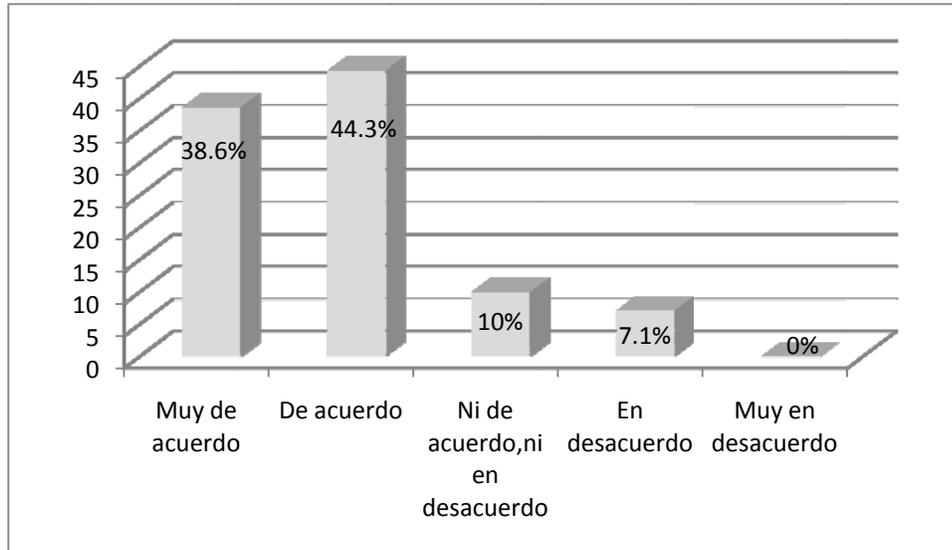
Durante el proceso para recabar información fue posible interactuar con quienes se involucraron en la elaboración de ese plan estratégico, pudiendo corroborar que las actividades se realizaron efectivamente. Además, el esfuerzo de racionalización durante el proceso de la planeación fue evidente, pues la lógica de la Planeación Estratégica era, para algunos de los actores, algo relativamente nuevo.

Cabe decir que existe cierto aprecio por las tareas de planeación y que se reconoce su existencia. Los empleados se pronunciaron de la siguiente manera:



**Gráfica 9. Aprecio por la planeación en la GEH**

*Los planes y programas de la institución son indispensables para que pueda funcionar correctamente.*



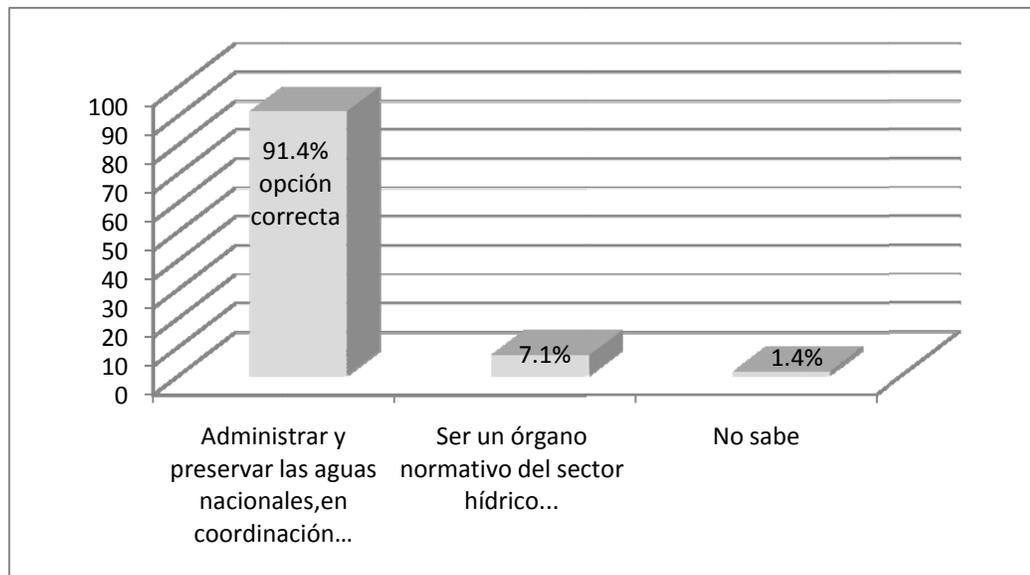
N= 140 empleados de la GEH

Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo, 2008.

Más aún, cuando se les preguntó sobre su conocimiento de la misión de la institución, la inmensa mayoría respondió correctamente. (Gráfica 10)

**Gráfica 10. Conocimiento de la "Misión" en la GEH**

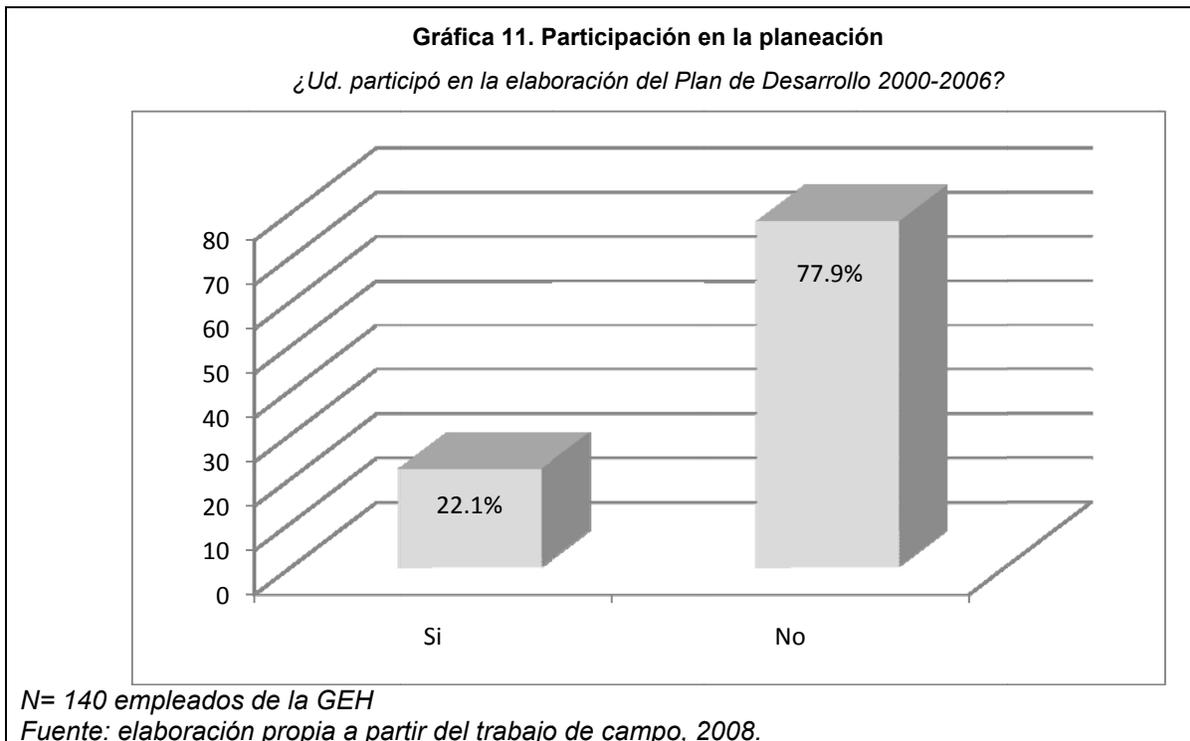
*La misión de la CONAGUA en el Estado de Hidalgo se refiere a:*



N= 140 empleados de la GEH

Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo, 2008.

El problema se presentó cuando se les interrogó a los empleados sobre su grado de participación en las tareas de planeación. En realidad, prevalece una sensación de impersonalidad respecto a esa actividad. Resulta una tarea reservada para los funcionarios de primer nivel, lo que resulta contrario para que se involucren en el cumplimiento de los objetivos de la organización.



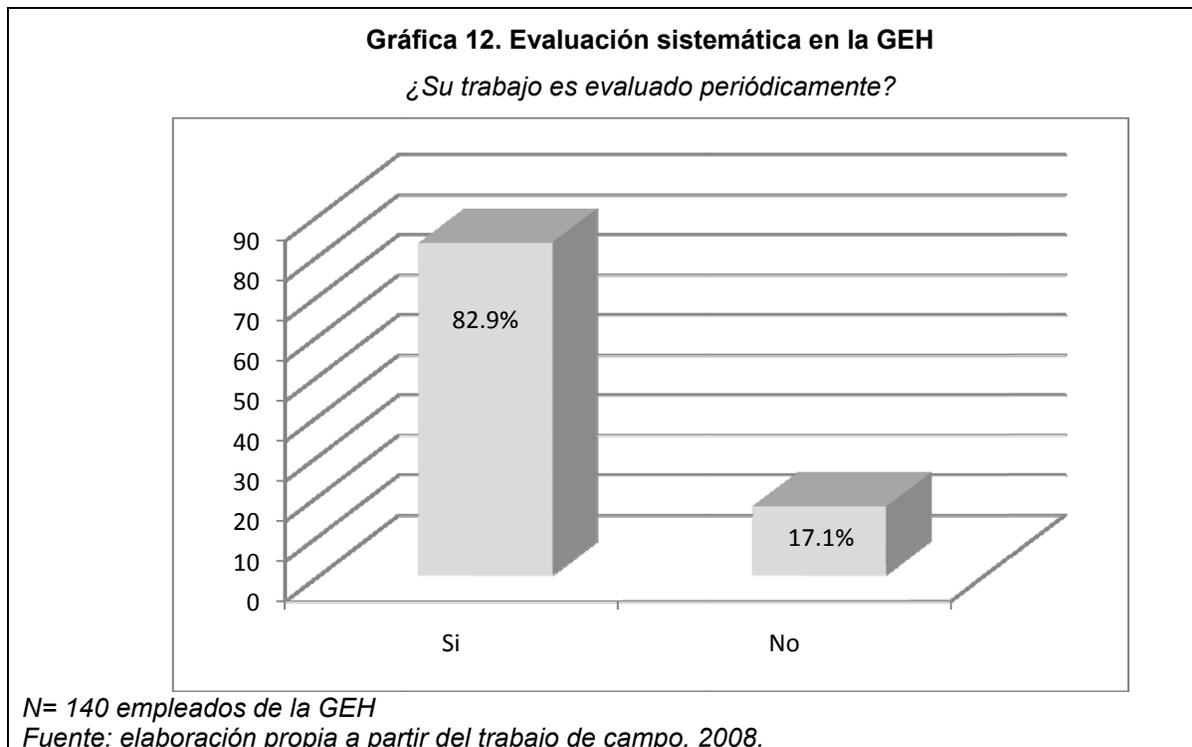
Una de las diferencias abismales entre los sistemas tradicionales de planeación y la Planeación Estratégica, justamente, es que el ejercicio no se limite a los funcionarios de alto nivel, como parece ser éste el caso. Es deseable que se involucren los diversos actores, incluso los externos, con participación intensiva, ya que se pueden convertir en contribuyentes al saber cuál es el rumbo de la institución; en el peor de los casos, pueden volverse un obstáculo ante una eventual visión diferente sobre el sector. Vale recordar, entonces, que las capacidades institucionales, son aquellas que se insertan en los patrones culturales de quienes pueblan la propia organización y no la gran experiencia que puedan adquirir sólo algunos de ellos.

En otro orden de ideas, en la Gestión de Calidad se espera que el empoderamiento del personal, la descentralización, la horizontalidad, entre otras

prácticas de transformación, provoquen la contribución de los pobladores de la organización, pero eso no implica que no se construyan sistemas para evaluar su marcha.

En la GEH la experiencia sobre evaluación parece ser poco productiva; las diversas etapas que pudieran ser evaluadas en la gestión, es decir, la etapa previa, la concomitante y la posterior a los actos de la administración pública, parecen estar reservadas para cuestiones de carácter técnico, muy relacionadas con la ingeniería hidráulica y muy ausentes del desempeño de la gestión. Al menos esa lectura resulta del Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Agua, el cual, por cierto, es el mismo para cualquier espacio de la CONAGUA, por lo cual su contenido es válido, con virtudes y defectos, sin considerar ninguna especificidad de las instancias locales.

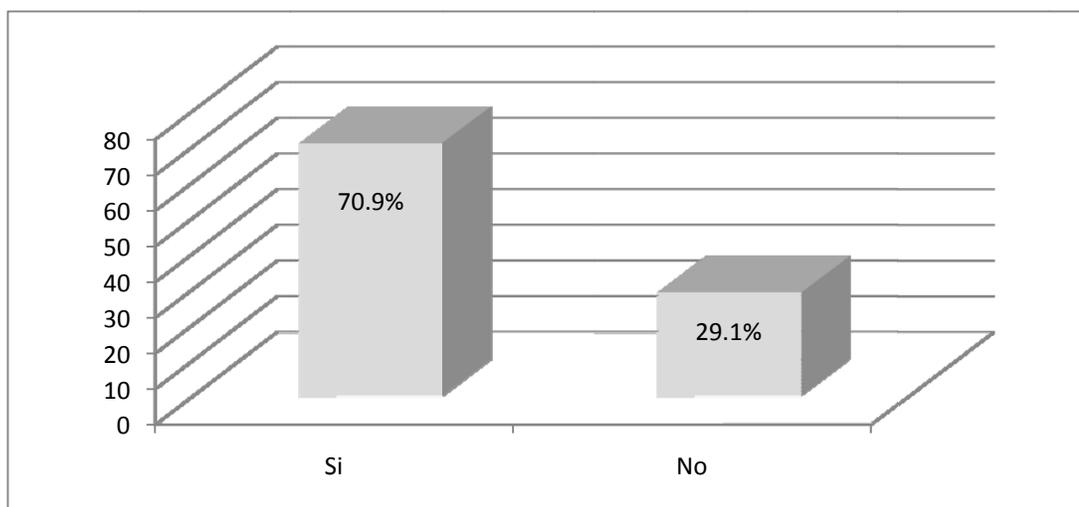
Al preguntarles que si su trabajo se evaluaba periódicamente (Gráfica 12), la mayoría respondió que sí, aunque en la observación (*in situ*), resaltaba su apego a las tareas y no a un sistema de evaluación formal.



Ante diversas preguntas (Gráficas 13 y 14), el personal coincidió en afirmar sobre la existencia de un sistema de evaluación que se encontraba funcionando ordinariamente, aunque, en realidad, la evaluación significa verificar que sus tareas se cumplan con oportunidad (horario, actividades, aplicación de recursos).

**Gráfica 13. Socialización de la evaluación en la GEH**

*¿Conoce el resultado de la evaluación?*

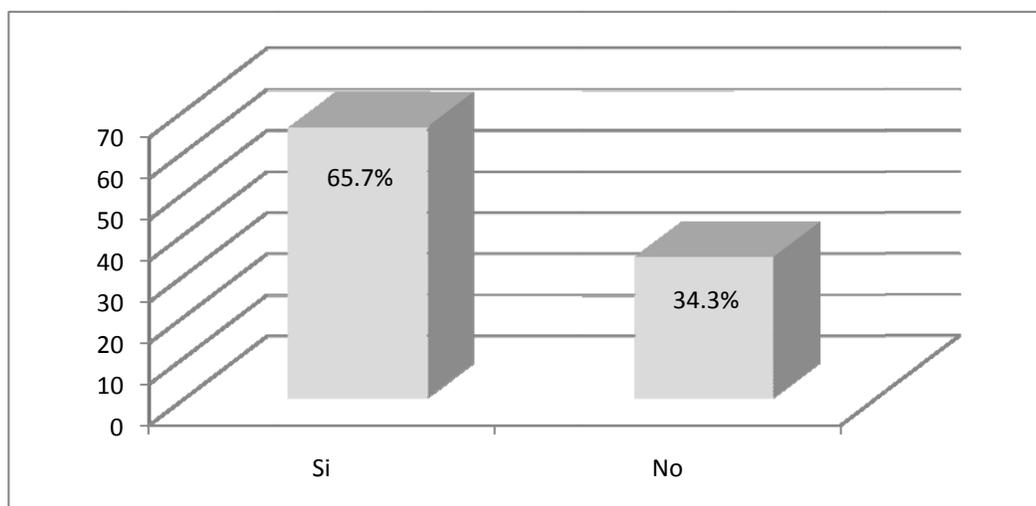


*N= 140 empleados de la GEH*

*Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo, 2008.*

**Gráfica 14. Evaluación y planeación**

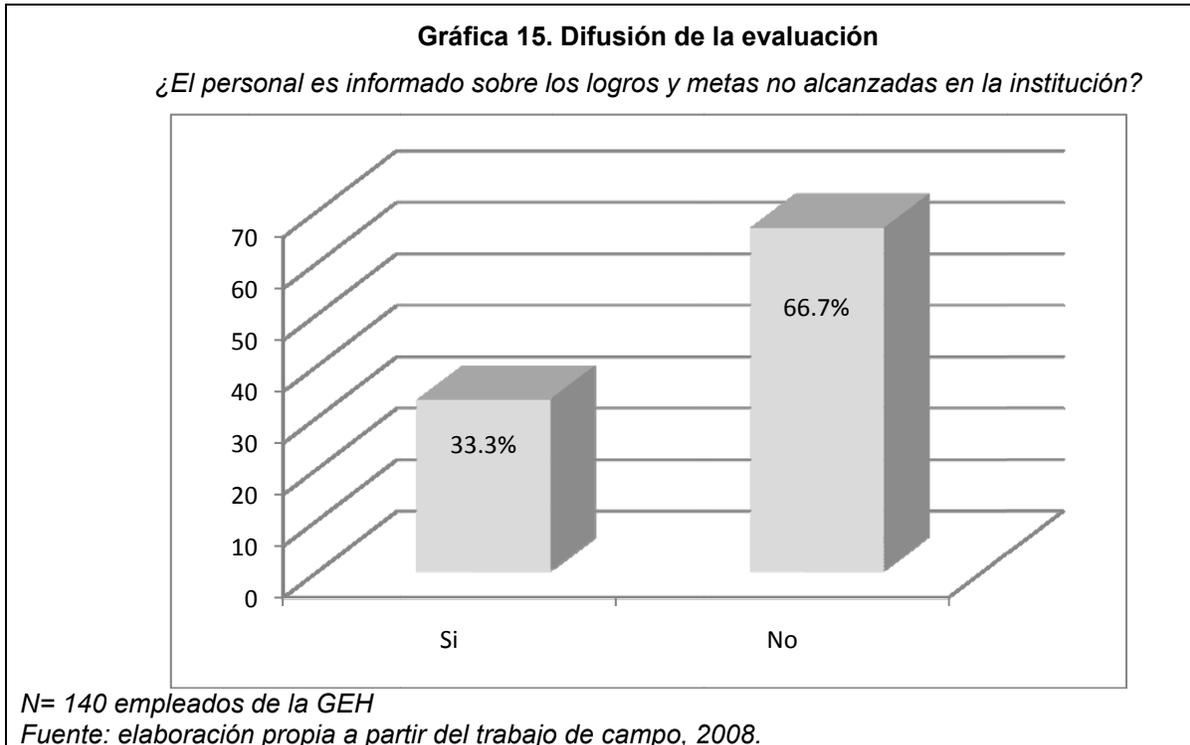
*¿La evaluación está relacionada con el plan?*



*N= 140 empleados de la GEH*

*Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo, 2008.*

Después, para validar el contenido de las respuestas se les preguntó (Gráfica15) sobre su conocimiento de logros y metas no alcanzadas en la institución, obteniendo respuestas orientadas en sentido contrario a un sistema de evaluación compartida, con posibilidades de brindar aprendizaje institucional.



Es, la evaluación, otra de las tareas que se suman a la Gestión de Calidad, pero inspiradas en la idea de dotar al conjunto de la organización de información sobre el desempeño; con el propósito de generar la oportunidad de corregir desviaciones, evitar dispendios, señalar insuficiencias, en fin, de incrementar la eficiencia y la eficacia. Los viejos sistemas de evaluación (formales o no) configurados con talante de jerarquía, sólo fiscalizadores o, en el peor de los casos, sólo simuladores, constituyen uno de los mayores agravios a la gestión pública.

Una de las cuestiones más candentes en una dependencia que ha recibido una herencia del paradigma burocrático es la que se refiere a la flexibilidad en la gestión. Es una más de esas capacidades que sólo pueden existir institucionalmente, es decir, en la cultura de los miembros de la organización, pues

si bien es cierto que el respeto por la norma es importante, también lo es que no siempre existe un ordenamiento específico para cada situación.

Ahora bien, el diferenciar y apreciar el valor público de la gestión pública, atraviesa por la flexibilidad para tomar decisiones en caso necesario. Se convierte en un obstáculo esperar que inexorablemente haya una norma para cada caso. Sin dejar de reconocer que el derecho público (y a él se debe la administración pública) determina qué puede hacer y qué no puede hacer el funcionario, se debe recordar que este no puede ser tan casuístico y que queda un amplio margen en manos de la burocracia.

Se exploraron las actitudes de los funcionarios públicos respecto a su margen de maniobra y de su aprecio por la experiencia y la norma en casos en que hay que privilegiar una u otra. Estas son las respuestas.

***-¿Ante la eventualidad de tomar decisiones es necesario esperar instrucciones de los superiores jerárquicos o se concede margen de maniobra para hacerlo?***

*- Hubo margen para que uno tomara decisiones y cuando había un asunto que, por cuestiones normativas se complicaba, se pasaba a una autoridad o instancia que pudiera resolverlo. Ha habido cierta flexibilidad para decidir, pero hay jerarquía, por supuesto (Entrevistado 9).*

*-Desde luego el Director delega muchas cuestiones, pero antes se platica y se llega a consensos para un mejor desempeño (Entrevistado 10).*

*-Dependiendo. En esta área jurídica no se puede delegar ese tipo de responsabilidades a nadie, pues son cuestiones que requieren plena competencia.*

*Ahora bien, en general hay que apegarse a la norma y sí es necesario esperar instrucciones, pero cuando se trata de alguna emergencia entonces se requiere tomar decisiones rápidas y en el lugar (Entrevistado 14).*

*-Bueno aquí hay que diferenciar; los funcionarios tenemos gran margen para tomar decisiones, siempre y cuando no contravengan disposiciones legales y*

administrativas. En el caso del personal de base, si tiene que esperarse a recibir instrucciones (Entrevistado 11).

-Hay cierto margen de maniobra para que el personal tome decisiones, sin embargo, la mayoría de las veces prefieren esperar instrucciones antes de comprometer una iniciativa propia. Considero que aún no existe una cultura que los impulse para tomar decisiones en el momento en que se genera la necesidad (Entrevistado 12).

-Muchas veces es posible asumir una conducta de iniciativa, pero la costumbre de no meterse en problemas deja más margen a la instrucción superior que a esforzarse y empujar para adelante (Entrevistado 13).

**¿Qué tiene más valor para el desempeño de los funcionarios; el marco normativo (reglamentos, manuales) o el criterio y la experiencia?**

- Las dos cuestiones son complementarias, pero si se tuviera que elegir alguna, la experiencia es la adecuada, pues la norma esta fría, estática y la experiencia es el curso para la aplicación (Entrevistado 9).

-Creo que la experiencia permite un mejor conocimiento de la norma, lo cual implica que uno necesita de otro (Entrevistado 10).

-Yo insisto en que es la norma la que debe guiar el criterio de cualquiera que trabaje en CONAGUA. Sobre todo tratándose de una dependencia normativa. No entiendo que la experiencia pueda suplir el conocimiento de la norma (Entrevistado 14).

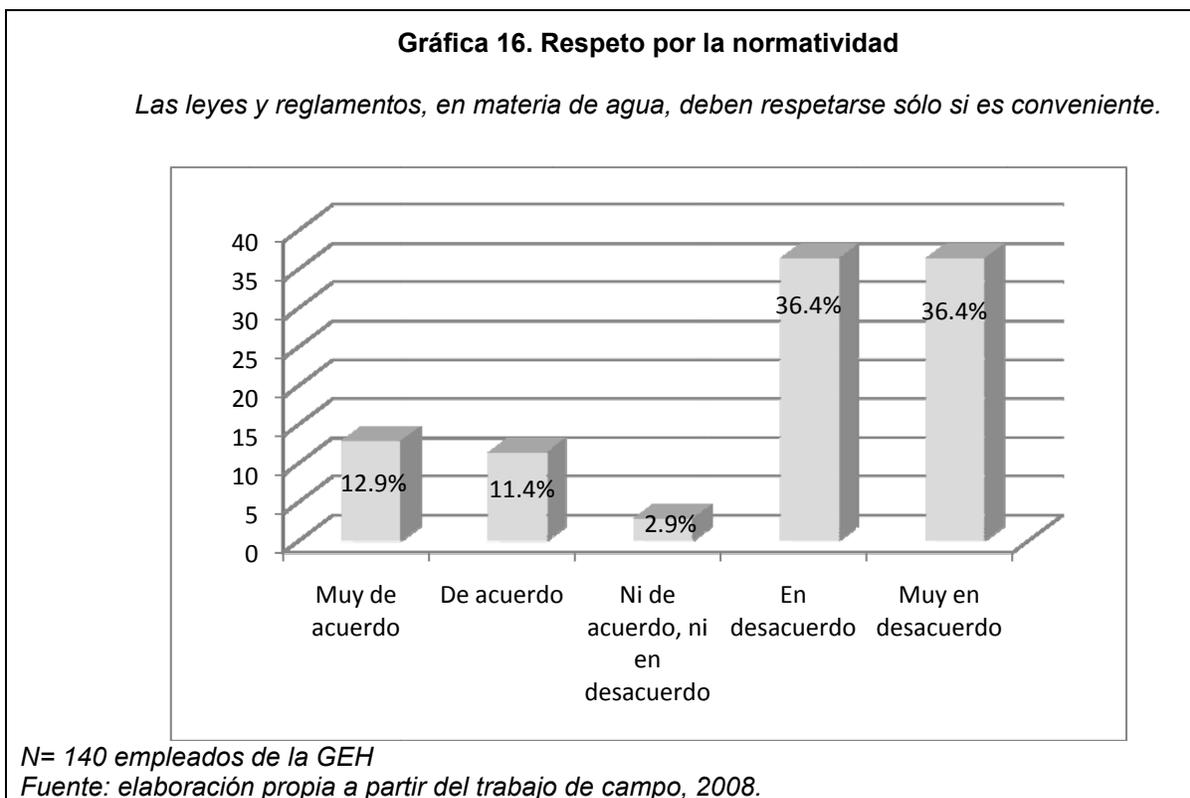
-Ambos. Cada uno tiene su propia importancia en cada caso en particular, los funcionarios de CONAGUA son gente muy experimentada, pero en ciertos casos pesa mucho más el conocimiento de la normatividad. Habría que diferenciar cada caso para señalar con mayor precisión qué es lo que más importa (Entrevistado 11).

-Como ya dije antes, es mejor conocer la normatividad, sobre todo porque somos una institución normativa. No digo que no sea importante la experiencia,

pero si no se acompaña del conocimiento de la normatividad no tiene trascendencia o bien podría generar sólo inercia (Entrevistado 12).

-Definitivamente la experiencia. Aunque se hable mucho de la normatividad, hay ocasiones en que se ha tenido que llamar a la gente que ya se ha ido para resolver cuestiones emergentes. La gente de aquí es gente muy experimentada pero se está retirando (Entrevistado 13).

No sólo los funcionarios se pronuncian por un apego enfático a la norma; también los empleados consideran inadecuado no sujetarse a ella.



Muchas cuestiones quedan sin determinarse por la norma y pertenecen al segmento de decisiones personales (solidaridad, contingencias, trato cálido, iniciativas, avisos precautorios), pero dependen de los patrones culturales que se han obtenido de la historia de la organización. Es posible encontrar en un mismo orden de gobierno dependencias con características diferentes, que son el producto del día a día de sus miembros.

En el caso de la GEH el aprecio por la norma es superior, aún cuando se reconoce el valor de la experiencia e iniciativa en situaciones concretas. La circunstancia de ser una dependencia normativa ha impedido concebir funcionarios y empleados proactivos y, más aún, ha confundido el respeto a la norma con la rigidez. Ello no contribuye a la obtención de una dependencia moderna y capacitada para resolver en el tiempo y forma adecuados. El problema es que el valor público es más ávido por las respuestas oportunas que por marcos jurídicos immaculados.

<b>Cuadro 15. Concentrador del indicador “Formación de capacidades institucionales”</b>		
<b>Insumo</b>	<b>Síntesis particular</b>	<b>Síntesis general</b>
¿Considera que el enfoque GIRH ha tenido un impacto evidente en el desempeño de la GEH?		<p><b>Con respecto a GIRH</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Es un concepto sobre el que se sabe poco o nada.</li> <li>2. Es un concepto sobre el que se tienen referencias pero no se aplica, bajo el argumento de ser complejo.</li> <li>3. Es un concepto conocido, pero su falta de respaldo presupuestal lo convierte en algo lejano.</li> <li>4. Se reconoce cierto avance en el enfoque GIRH, sólo en lo que respecta a los consejos de cuenca y al manejo por cuencas.</li> <li>5. La mayoría de los empleados desconoce el concepto GIRH.</li> <li>6. Los funcionarios no contemplan en su agenda promover el enfoque GIRH entre los empleados.</li> <li>7. No obstante, el enfoque GIRH es de interés y utilidad pública, según la LAN.</li> </ol>
E15	Es un concepto no concreto. Por ello sus insuficiencias son evidentes, pero es parte de un proceso.	
¿Qué opinión le merece el enfoque “Gestión Integrada de los Recursos Hídricos”?		
E5	En Hidalgo esto no se cumple; prevalece una visión centralista y limitada.	
E6	No sé mucho al respecto.	
E7	No se encuentra en nuestras prioridades.	
E8	Falta mucho, pero se ha empezado con los consejos de cuenca.	
E2	No se aprecia en la CONAGUA.	
E1	Se ha dejado de lado, aunque la LAN sea enfática en ello. Predomina lo urgente.	
E3	La CONAGUA no lo practica.	
E4	Es el enfoque de la CONAGUA.	
E9	Se menciona, pero cuando debe aplicarse, se olvida.	
E10	Vamos llegando poco a poco a él.	
E11	El concepto es complejo y en la vía de los hechos no se ha consolidado.	

*Continúa*

E11	El concepto es complejo y en la vía de los hechos no se ha consolidado.	<p><b>Con respecto a la planeación</b></p> <p>8. En el sexenio si se contempló incorporar la Planeación Estratégica, como herramienta para la calidad.</p> <p>9. La mayoría de los empleados le atribuyen importancia a la planeación.</p> <p>10. La mayoría de los empleados están familiarizados con la Misión de la GEH, la cual es un elemento de la Planeación Estratégica.</p> <p><b>Acerca de la evaluación</b></p> <p>11. La evaluación se encuentra en el imaginario del personal, pues afirma que su trabajo si es evaluado, sin embargo, el personal no conoce qué metas y logros no se alcanzan en la institución.</p> <p><b>Sobre flexibilidad en la gestión</b></p> <p>12. Ha habido cierta flexibilidad para tomar decisiones oportunas, sin embargo, se prefiere esperar instrucciones de la jerarquía.</p> <p>13. Entre la preferencia por aplicar la experiencia o la norma, en caso de alguna eventualidad, predomina la experiencia, sin embargo, el argumento de apego a la norma indica lo que finalmente se hace.</p>
E14	( )	
E13	Se ha empezado con los consejos y el manejo por cuencas, pero es tan específico el presupuesto que no puedes ir más allá de lo que está señalado.	
E12	Es importante, pero si no está respaldado con presupuesto, como es el caso, no tiene relevancia.	
Gráfica 7	El 71.2% de los empleados no conoce la expresión GIRH.	
Gráfica 8	La mayoría de los empleados niegan que los mandos superiores expliquen en qué consiste la GIRH.	
LAN	La GIRH se define claramente. Es tan relevante que se declara de utilidad e interés público.	
LAN	Es CONAGUA quien se considera la instancia más importante para ocuparse del enfoque GIRH.	
(CONAGUA, 2004 <sup>a</sup> )	Los mandos superiores si cursaron por el esfuerzo de la Planeación Estratégica.	
Gráfica 9	Los empleados reconocen utilidad a la planeación.	
Gráfica 10	La mayoría de los empleados conoce la misión de la GEH.	
Gráfica 11	El 77.9% de los empleados declara no haber participado en la planeación.	
Gráfica 12	82.9% de los empleados declara que su trabajo es evaluado.	
Gráfico 13	70.9% declara que si conoce el resultado de la evaluación.	
Gráfico 14	La mayoría refiere que la evaluación se relaciona con el Plan.	

*Continúa*

Gráfica 15	66.7% no es informado de los logros y metas no alcanzadas (contradice gráfica 13)	14. Cuatro de los cinco funcionarios de mayor rango en la GEH, tienen formación en ingeniería.
¿Ante la eventualidad de tomar decisiones es necesario esperar instrucciones de los superiores jerárquicos o se concede margen de maniobra para hacerlo?		
E9	Ha habido cierta flexibilidad	
E10	Hay flexibilidad, pero previamente acordada.	
E14	Hay tareas que no se pueden delegar.	
E11	Podemos actuar sin contravenir la legalidad.	
E12	Se prefiere esperar instrucciones; ocasionalmente se actúa.	
E13	Se prefiere esperar instrucciones para no meterse en problemas.	
¿Qué tiene más valor para el desempeño de los funcionarios; el marco normativo (reglamentos, manuales) o el criterio y la experiencia?		
E9	La experiencia.	
E10	La experiencia	
E14	La norma	
E11	Ambos, no hay diferencia.	
E12	La normatividad.	
E13	La experiencia.	
Gráfica 16	Los empleados muestran respeto por la norma.	

*Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo, 2008.*

Para cerrar con el presente indicador, se puede afirmar que a pesar de ser de utilidad e interés público, el enfoque GIRH está ausente en la gestión de la GEH, pues se desconoce o se soslaya por no estar presente en el presupuesto. El reconocimiento más significativo de la GIRH se materializa en dos asignaturas, a saber: el manejo por cuencas y la formación de los consejos de cuenca.

La planeación, específicamente la estratégica, se ha constituido como una herramienta en la búsqueda de calidad en la gestión. El problema es que sólo se ha hecho extensiva a los funcionarios y se ha dejado al margen a los empleados, lo cual es un contra sentido en la NGP.

La evaluación como capacidad institucional se ha visto reducida al cumplimiento de las rutinas laborales. El personal se siente evaluado, aunque confunde este ejercicio con la evaluación de la gestión. La información obtenida

refiere que es importante para los miembros de la GEH la evaluación, sin embargo, se está lejos de colectivizar esta práctica como parte de la búsqueda de la Gestión de Calidad.

Aunque se reconoce cierta flexibilidad en la gestión, los funcionarios prefieren no utilizar plenamente el margen de libertad que tienen para tomar decisiones y declaran sujetarse precautoriamente a la normatividad.

Finalmente, se debe destacar que a partir de la tradición y enfoque ingenieril que ha predominado en la GEH (y en el sector, en general) va tomando su tiempo para abrir su análisis y operación a otras ramas del conocimiento. Mientras, el rezago permanece, contrariamente al enfoque integrado.

### **Capacitación de los empleados**

De manera específica se aborda, a continuación, el esfuerzo por capacitar al personal de la GEH. La referencia es a la capacitación que deliberadamente se procura a través de cursos y talleres.

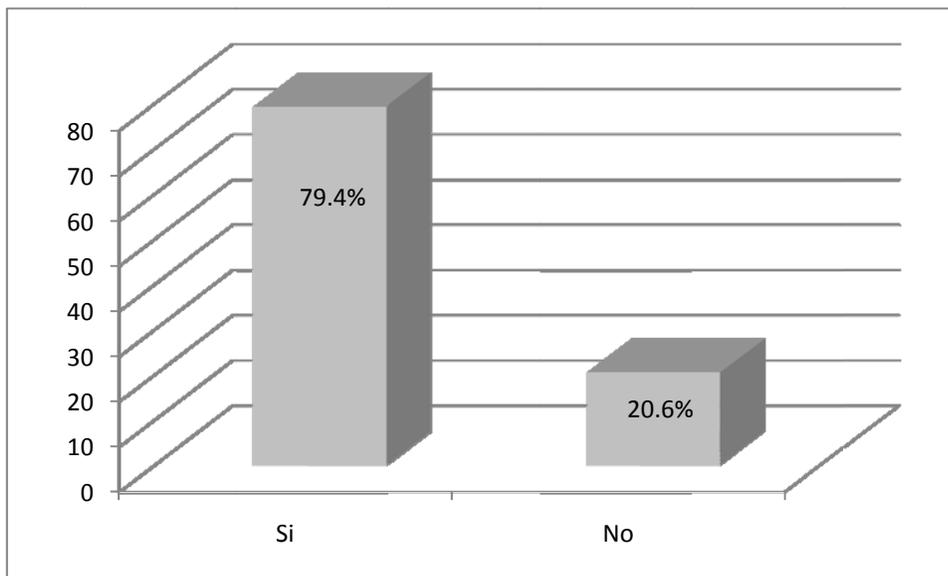
Este rubro es importante de cara a la revalorización que se tiene en el plano de la gestión pública sobre los miembros de una organización. Se parte del supuesto de que se deja atrás una administración pública que tenía como centro de atención la racionalidad burocrática, en donde valores como la norma y la jerarquía eran lo más importante. Simultáneamente se entiende que los miembros de la organización constituyen el principal activo y que su condición y circunstancia determinan el tipo de gestión.

A los empleados de la GEH se les interrogó sobre preparación y el consecuente aumento de capacidades (Gráfica 17), a lo que respondieron, mayoritariamente, que, en efecto, la habían recibido y había sido útil.



### Gráfica 17. Capacitación en la GEH

En el sexenio 2001-2006 ¿Aumentaron sus capacidades para el trabajo a través de cursos y talleres?

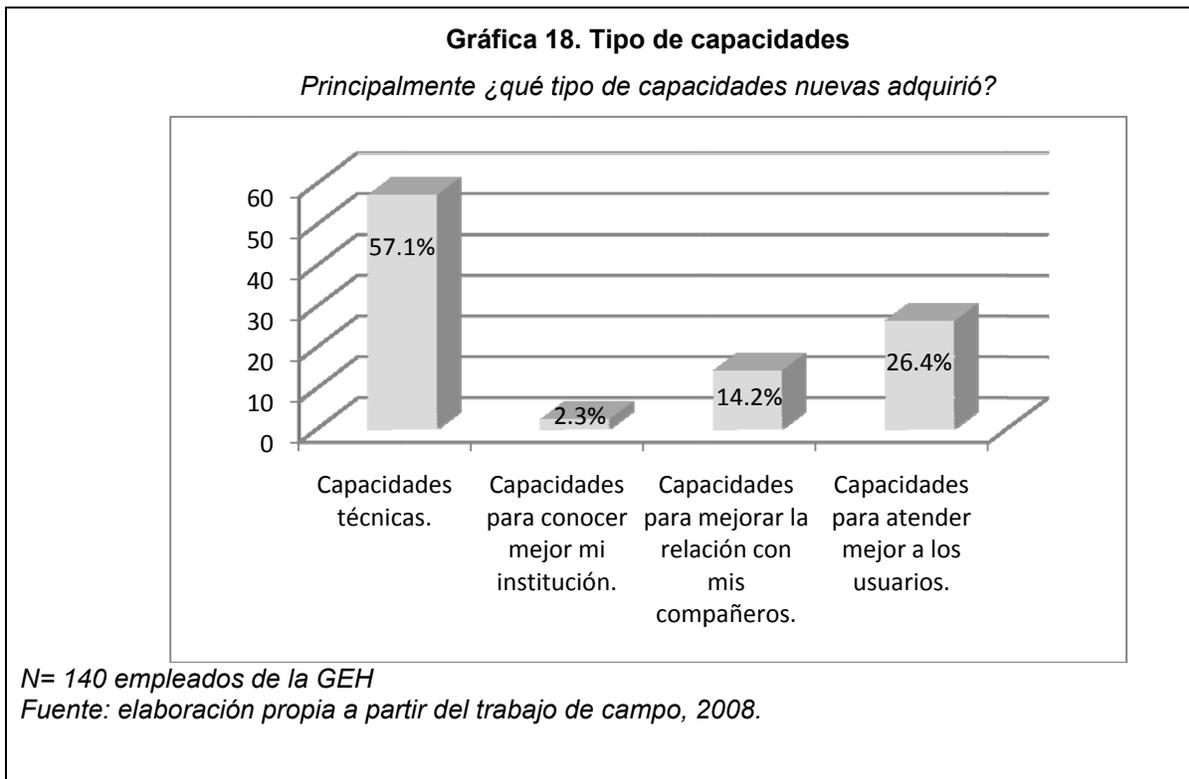


N= 140 empleados de la GEH

Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo, 2008.

Es valiosa la respuesta a la pregunta de la siguiente gráfica en el sentido de que revela el esfuerzo por mejorar el desempeño técnico de acuerdo a cada área de trabajo y, aunque en menor medida, por mejorar la atención a los usuarios del agua.





<b>Cuadro 16. Concentrador del indicador “Capacitación de los empleados”</b>		
<b>Insumo</b>	<b>Síntesis particular</b>	<b>Síntesis general</b>
Gráfica 17	79.4% de los empleados declara que aumentaron sus capacidades para el trabajo.	1. Los empleados reconocen el esfuerzo de capacitación que se desarrolla en la institución. 2. La capacitación, en voz de los empleados, es principalmente de tipo técnico.
Gráfica 18	Las capacitación fue de tipo técnico (57.1%); para atender mejor a los usuarios (26.4%); para mejorar relaciones laborales (14.2%) y para conocer mejor a la institución (2.3%).	

*Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo, 2008.*

En realidad, los empleados cuentan con oportunidades reales de preparación, aprovechando los recursos técnicos de la institución, pues ésta cuenta con medios apropiados para ello, amén de los financieros y humanos. Lo que resulta deseable es que los medios materiales a disposición deben acompañarse de estrategias para que se institucionalicen las asignaturas que evidentemente están pendientes, tales como apropiación del enfoque GIRH, planeación, calidad, y que no predomine la capacitación técnica.

### **Integración multisectorial**

La historia de la política hídrica en México ha estado asociada enfáticamente al sector agrícola, lo que ha ocasionado perder de vista problemas y oportunidades diversos. Esta historia y el enfoque GIRH muestran que la concentración en un sector generan resultados limitados en la política hídrica. Consecuentemente, se espera que la gestión tenga un componente de integración multisectorial (economía, seguridad pública, desarrollo social, entre otros).

Básicamente, la relación que se finca entre la GEH con otros sectores ocurre a través de otros programas y a través de las figuras multisectoriales que se han creado en el contexto de la LAN. En el primer caso destaca el Programa Nacional del Medio Ambiente y Recursos Naturales<sup>67</sup> del cual se desprenden 17 programas sectoriales, estratégicos, regionales, especiales y cruzadas nacionales del sector medioambiente.

La cuestión es que la agenda del día a día de la GEH se impone y no permite mantener en perspectiva asuntos de índole multisectorial. *“Esas cosas pertenecen al discurso político más que a la realidad. Nosotros atendemos los problemas que representan un compromiso o una amenaza de conflicto. CONAGUA no ha podido trascender del dicho al hecho, y mucho menos cuando la relación (multisectorial) que se puede dar se reserva para los funcionarios del nivel central”* (Entrevistado 5).

El Consejo Consultivo<sup>68</sup> representa una posibilidad de integración, sin embargo, sus competencias se reducen a la definición de la política hídrica,

---

<sup>67</sup> Esta descripción se encuentra en CONAGUA, (2003), “Programa Hidráulico Regional 2002-2006. Región XII Aguas del Valle de México y Sistema Cutzamala”. Primera Reunión del 2003 del Grupo de Seguimiento y Evaluación del Consejo de Cuenca del Valle de México, 16 de junio de 2003, [cd-rom]. México.

<sup>68</sup> Debemos recordar que el Consejo Consultivo se integra por representantes designados por los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; de Desarrollo Social; de Energía; de Economía; del Medio Ambiente y Recursos Naturales; de Salud; y de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, además de la Comisión Nacional Forestal, y de la CONAGUA, que es quien lo preside. Además, el Consejo Consultivo integra a un representante estatal por cada uno de los estados comprendidos en el ámbito de competencia territorial del Organismo de Cuenca.

perdiendo de vista el monitoreo y la evaluación de sus acuerdos. Además, sus encuentros y reuniones son tan esporádicos que resulta poco esperanzador que puedan atender las especificidades del mundo del agua.

<b>Cuadro 17. Concentrador del indicador "Integración multisectorial"</b>		
<b>Insumo</b>	<b>Síntesis particular</b>	<b>Síntesis general</b>
(CONAGUA, 2003)	La CONAGUA (no la GEH) se relaciona con otros sectores gubernamentales a través de programas y figuras multisectoriales (Consejo Técnico, por ejemplo) concebidas en la LAN.	1. Las posibilidades de integración multisectorial se reducen a las instancias formales, perdiendo de vista la oportunidad coyuntural.
E13	La relación con otros sectores gubernamentales es un asunto de la jerarquía central.	

*Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo, 2008.*

La integración multisectorial se reduce al mandato de la estructura orgánica y programática. El problema es que las figuras de integración no están diseñadas para el monitoreo ordinario y tampoco para la evaluación de sus acuerdos.

Los consejos de cuenca, de acuerdo a su composición, están llamados a aglutinar a las instancias de los diferentes sectores gubernamentales, sin embargo, su diseño no es propicio para ello, pues su radio de atención considera a usuarios y a otros actores no gubernamentales, lo que implica una agenda que tiene que responder a los intereses de los consejos de cuenca y no al manejo de asuntos multisectoriales.

### **Integración de los usos del agua**

En este renglón, la información ha sido escasa y refleja el estado que guarda el esfuerzo por integrar los diferentes usos del agua. La impresión general de los funcionarios es que no es necesario puntualizar en este tipo de integración.

<b>Cuadro 18. Concentrador del indicador "Integración de los usos del agua"</b>		
<b>Insumo</b>	<b>Síntesis particular</b>	<b>Síntesis general</b>
(CONAGUA, 2005 <sup>a</sup> )	No hay indicios de programas relativos a la integración de los diferentes usos del agua.	1. No hay indicios de programas relativos a la integración de los diferentes usos del agua.

*Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo, 2008.*

El referente es que los cuerpos de agua deben ser cuidados en cantidad y calidad, por lo que los diferentes usuarios tienen que partir de las mismas preocupaciones y responsabilidades: no contaminar, no sobreexplotar y guardar el equilibrio en el aprovechamiento. Al revisar la perspectiva de la GEH 2005-2010

(CONAGUA, 2005<sup>a</sup>), no se encontró ninguna intención o proyecto específico para atender la integración de los diferentes usos.

### **Mercados de agua**

***-¿Existe oferta y demanda para crear mercados de agua en Hidalgo? (se cuestiona si existe quien demande agua, al margen de los compromisos de CONAGUA, y a que si la institución visualiza atenderlos).***

*- Si, se visualizó desde entonces y está en la propia ley y está expresada en la idea del banco de agua. No ha sido una obsesión para la institución, pero si fuera más insistente el clamor, actuaríamos consecuentemente (Entrevistado 9).*

*- No sabría decirlo (Entrevistado 10).*

*- Bueno, en realidad no hay mercados formales, aún cuando siempre hay gente interesada en insertarse en alguno de los procesos. Ocurre más que la transferencia de derechos se dé sin que CONAGUA participe, y esto es algo que se debe prevenir. Muchos concesionarios transfieren total o parcialmente sus derechos sin que la institución reciba un solo centavo por la operación. Esta situación puede pervertir esa permisibilidad, porque aunque tiene su lado positivo al equilibrar oferta y demanda, también puede ser un margen de maniobra para quienes sólo buscan lucrar con ello (Entrevistado 14).*

*- No precisamente. Lo que sí se da es que la transmisión de derechos que autoriza la LAN, es vigilada y estimulada para que ocurra sin perjudicar a terceros y sin perjudicar los intereses del resto de la ciudadanía. Pongo un ejemplo, en lugar de autorizar más fuentes de aprovechamiento, estimulamos que quien tiene volúmenes de agua autorizados sin utilizar, los pueda transferir a quien demande líquido, evitando que se conformen mercados negros (Entrevistado 12).*

*- Fuera de la actividad ordinaria de CONAGUA no hay mercados de agua, aunque si hay interesados en algunos de los procesos. Las concesiones se dan directamente a los usuarios y si acaso se lleva un seguimiento de las transferencias de volúmenes (Entrevistado 11).*

Cuadro 19. Concentrador del indicador "Mercados de agua"		
Insumo	Síntesis particular	Síntesis general
¿Existe oferta y demanda para crear mercados de agua en Hidalgo?		1. No se percibe urgencia alguna por constituir mercados de agua, aunque algunas formas de transacción ya existen, como las transferencias de volúmenes entre particulares.
E9	No, hasta el momento. Pero si surgiera la necesidad, si responderíamos.	
E10	No sabe.	
E14	No hay mercados de agua.	
E12	No. Lo que hay es transmisión de derechos entre particulares.	
E11	No los hay. Sólo transferencia de volúmenes.	

*Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo, 2008.*

Se percibe que la constitución formal de oferentes y demandantes comerciales no ha avanzado. La posible explicación es que la agenda de la CONAGUA está aún llena de cuestiones técnicas y relativas a rezagos históricos, por lo que la fe puesta en mecanismos económicos no ha invadido la estructura programática de la institución.

Lo que sí puede señalarse con anticipación es que la transmisión de derechos en materia de agua que no se vigile de manera eficaz por la CONAGUA, puede generar actos que distorsionen la reciente permisibilidad para hacerlo. Dicho de otra manera, es real el riesgo de que se constituyan los denominados "mercados negros", así como que no sean la oferta y la demanda sino la especulación y el dominio del capital económico lo que determine la transacción.

### **Gestión de la demanda**

#### ***-¿Las políticas de la GEH privilegian la oferta o la demanda de agua?***

*-Generalmente, la demanda. Creo que ha disminuido el actuar del gobierno porque la gente tiene sus preferencias de acuerdo a sus propios recursos y necesidades (Entrevistado 9).*

*-Realmente nosotros nos enfocamos a lo que nos presentan los usuarios, los municipios y los organismos (Entrevistado 10).*

*-Por demanda si y no, pues la CONAGUA no tiene un presupuesto que le permita responder a las peticiones aunque sean justificadas. Muchas veces se actúa con la participación de los diferentes órdenes de gobierno en proyectos de coinversión.*

Lo que sí queda fuera de las posibilidades es que se responda a las presiones de grupos que politicen sus asuntos, sobre todo porque, repito, CONAGUA tiene un presupuesto limitado que no le permite ser tan elástica a tales presiones (Entrevistado 14).

-Bueno, aquí no se manejan recursos de manera que se puedan tomar decisiones derivadas de la demanda o que si alguien habla más que otros se le privilegia atendiendo su petición. No es así. Se atiende en la medida de lo posible la expresión de la demanda y se va mencionando para que se registre, pero no se puede resolver a discreción, así es de que no, no se privilegia ni la oferta ni la demanda, esa es una cuestión de otros niveles (Entrevistado 13).

-En este sentido sí han tenido un papel creciente los consejos de cuenca, pues es en ese espacio en donde se ve conformando la oferta y la demanda en lo relativo a las competencias de CONAGUA. No es fácil elaborar una agenda sin la participación de los miembros de los consejos de cuenca (Entrevistado 12).

-El diseño del presupuesto no ocurre en este espacio, por eso no podríamos proceder estimulando la demanda. En la realidad, la expansión de los servicios se va dando de manera muy compleja e intervienen los municipios, el gobierno estatal, algunos usuarios y la propia CONAGUA en otros niveles. Aquí en Hidalgo sólo capturamos parte de la demanda y se canaliza (Entrevistado 11).

Cuadro 20. Concentrador del indicador "Gestión de la demanda"		
Insumo	Síntesis particular	Síntesis general
¿Las políticas de la GEH privilegian la oferta o la demanda de agua?		1. El proceder por oferta de bienes y servicios hídricos ha quedado rebasado, sin embargo, la GEH no puede atender satisfactoriamente la demanda, ya que el diseño del presupuesto es una cuestión externa.
E9	La demanda. Ahora cuenta la gente.	
E10	La demanda. Sobre todo de los municipios, usuarios y organismos operadores.	
E14	Por demanda, a veces, pues no tenemos la potestad del presupuesto para decidir resolver enteramente sobre ella.	
E13	Es una cuestión de otros niveles; no tenemos decisión sobre el presupuesto como para comprometernos con la demanda.	

Continúa

E12	En función de los consejos de cuenca; ahí se resuelve por oferta o por demanda.	2. En este sentido sigue siendo un obstáculo el centralismo. 3. Es en el seno de los consejos de cuenca en donde puede ventilarse mejor la demanda, pero esta instancia rebasa los intereses específicos de la GEH.
E11	El diseño del presupuesto no ocurre en este espacio, por eso no podemos proceder ni por oferta ni por demanda.	

*Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo, 2008.*

Se infiere un margen limitado para gestionar la demanda por parte de la GEH, dado que el predominio del centro es evidente en la asignación presupuestal y diseño programático. Ahora bien, el espacio en que circula más la demanda es el consejo de cuenca, sin embargo, trasciende los intereses locales, pues su horizonte espacial comprende el territorio de la cuenca al que pertenece.

No se desconoce la capacidad de la GEH para vehiculizar ciertas demandas de los usuarios hacia otros niveles, sin embargo, es una característica que el predominio del centro obstaculice la gestión de la demanda. Tal situación deja mucho que desear en el sentido de avanzar hacia formas más plurales en la atención de asuntos de orden común, es decir, vulnera la gobernanza.

#### **Protección de cuerpos de agua**

En este renglón destaca la concepción de la GEH. En el Programa Hídrico 2005-2006 (CONAGUA, 2005<sup>a</sup>), cada que se refiere a problemas de contaminación de los cuerpos de agua hace alusión al concurso de los diversos actores privados, sociales y gubernamentales para la resolución. Así, los diferentes programas que se relacionan con este rubro, generalmente invocan al trabajo colectivo. A la pregunta de ¿Cuál es la perspectiva de CONAGUA en materia de contaminación? La respuesta fue contundente:

*-CONAGUA está imposibilitada para revertir, por si sola, la contaminación. Ha podido detectar los puntos más críticos e irlos monitoreando, sin embargo, para revertir el problema es necesario que los usuarios participen, al menos evitando que su forma de aprovechar el agua sea altamente contaminante.*

*Por su parte, los gobiernos (estatal y municipales), además de evitar, desde sus competencias, la contaminación, deben colaborar en la limpieza de los diferentes cuerpos de agua. Por ejemplo, algunos municipios no sólo no están comprometidos con la protección a los cuerpos de agua, sino que también colaboran a su deterioro, principalmente con las descargas de aguas residuales.*

*Lo que si queda claro en la GEH es que nuestro trabajo principal en este sentido es coordinar los trabajos y generar sinergias para atender colectivamente este asunto. Esta visión la compartimos todos en CONAGUA (Entrevistado 9).*

<b>Cuadro 21. Concentrador del indicador “Protección de cuerpos de agua”</b>		
<b>Insumo</b>	<b>Síntesis particular</b>	<b>Síntesis general</b>
(CONAGUA, 2005 <sup>a</sup> )	Se reconoce la multilateralidad en la protección a cuerpos de agua.	1. Se reconoce la multilateralidad en la protección a cuerpos de agua. 2. Existe la convicción de la necesaria protección multilateral en la protección en los cuerpos de agua, aunque se reconoce que en la realidad sucede lo contrario.
E9	Existe la convicción de la necesaria protección multilateral en la protección en los cuerpos de agua, aunque se reconoce que en la realidad sucede lo contrario.	

*Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo, 2008.*

La mejor ocasión para atender multilateralmente la gestión es aquella en donde se reúnen diversos representantes de los gobiernos, sin embargo, esta es una práctica más aislada que recurrente.

La concepción de resolución colectiva, aún cuando sea el producto de la complejidad de los problemas de contaminación a cuerpos de agua, muestra que a veces se llega al enfoque GIRH por la vía del convencimiento y la discusión, mientras que en otras, es la fuerza de los fenómenos la que determina la adhesión a ciertos principios. Este puede ser el caso de la GEH.

### **Integración con otros recursos naturales**

En el horizonte temporal de estudio se generaron programas regionales, uno para cada región hidrológico-administrativa. En ellos se aprecia el concurso de otras dependencias del gobierno federal para atender asuntos relativos a los recursos naturales y, específicamente, del agua.

<b>Cuadro 22. Concentrador del indicador "Integración con otros recursos naturales"</b>		
<b>Insumo</b>	<b>Síntesis particular</b>	<b>Síntesis general</b>
(CONAGUA, 2003)	En la estructura programática se aprecia una visión firme sobre la necesaria integración con otros recursos.	1. En la estructura programática se aprecia una visión firme sobre la necesaria integración con otros recursos.

*Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo, 2008.*

En virtud de que la GEH y la propia CONAGUA pertenecen a la estructura general de la SEMARNAT, las políticas hídricas se encuentran estrechamente relacionadas con otros recursos naturales asociados<sup>69</sup>. En el imaginario de los funcionarios de la GEH se evidencia la concepción sistémica de los ecosistemas. Podría decirse que al nivel de los valores institucionales se percibe un alto aprecio por la biodiversidad y el cuidado de los recursos naturales, en general.

### **Cobertura social**

En este aspecto se busca registrar el compromiso que institucionalmente mantiene la GEH con la población de la entidad. Sobre todo con respecto a los servicios de agua potable y alcantarillado, los cuales suelen revelar el grado de marginación de la gente.

<b>Cuadro 23. Concentrador del indicador "Cobertura social"</b>		
<b>Insumo</b>	<b>Síntesis particular</b>	<b>Síntesis general</b>
(CONAGUA, 2005 <sup>a</sup> )	Cobertura aceptable de servicios de agua en Hidalgo	1. Se aprecia una clara convicción de que el sentido de la tarea de la GEH es que los hidalguenses tengan agua. 2. A pesar de contar con una cobertura de servicios relativos al agua, se externa el compromiso de llegar al 100%.
(CONAGUA, 2006)	La media nacional en cobertura es inferior a la del Estado de Hidalgo.	
(CONAGUA, 2005 <sup>a</sup> )	Se visualiza el compromiso de que todo el Estado cuente con los servicios de agua.	

*Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo, 2008.*

El Estado de Hidalgo abastece 92% de sus hogares, de agua potable (CONAGUA, 2005<sup>a</sup>), mientras que a nivel nacional (CONAGUA, 2006), el índice es 89.2%; en alcantarillado, la entidad cubre 77%, mientras que nacionalmente alcanza 85.6%. El comparativo, en términos generales, dota a Hidalgo de una

---

<sup>69</sup> Los programas regionales de la CONAGUA reflejan esta relación concebida institucionalmente, ver, CONAGUA, (2003), "Programa Hidráulico Regional 2002-2006. Región XII Aguas del Valle de México y Sistema Cutzamala". Primera Reunión del 2003 del Grupo de Seguimiento y Evaluación del Consejo de Cuenca del Valle de México, 16 de junio de 2003, [cd-rom]. México

imagen de desarrollo, en estos rubros. Pero lo más importante es que la GEH, amén de estos logros de infraestructura social, se plantea lograr una cobertura del 100% de estos servicios, en un plazo de 20 años (CONAGUA, 2005<sup>a</sup>). De la interacción con el personal se percibe la convicción de que estos indicadores robustecen la imagen institucional y que representa un compromiso ético con la sociedad.

### **Diferenciación de tarifas**

En el apego que dice tener el funcionariado a la normatividad, las tarifas diferenciadas no existen. Veamos cual es la percepción.

*-La GEH no tiene un esquema que permita, discrecionalmente, imponer a unos ciudadanos una tarifa y a otros, otra. Una circunstancia semejante pone a la institución en una posición incómoda para hacer cumplir la normatividad. Lo que es peor, eventualmente nos volveríamos rehenes de los grupos de interés (Entrevistado 11).*

*-Es difícil pensar en un sistema que diferencie a los usuarios. Primero, no nos lo permite la normatividad y, después, no tenemos un catálogo de personas u organizaciones para calificar qué monto habría que cobrarle a quién (Entrevistado 12).*

*-Es impensable que en el corto plazo eso pudiera ocurrir. Habría que impulsar una reforma a la normatividad. En realidad, ese tipo de arreglos suelen hacerlo los organismos operadores o los ayuntamientos, pero en cualquiera de los casos se está fuera de la norma (Entrevistado 14).*

*-No hay diferenciación de tarifas. Cuando se quiere atender a grupos vulnerables se hace a través de obras o acciones concretas, focalizadas. Pero definitivamente la GEH no está en condición de aplicar diferentes tarifas. Ahora bien, como ya dije, si se identifica un problema particular, la institución abre sus puertas para analizarlo y canalizar recursos o canalizar a los usuarios a otras opciones que les ayuden a resolver su asunto (Entrevistado 9).*

<b>Cuadro 24. Concentrador del indicador “Diferenciación de tarifas”</b>		
<b>Insumo</b>	<b>Síntesis particular</b>	<b>Síntesis general</b>
E11	No hay un esquema diferenciado.	1. No hay un esquema diferenciado de tarifas para grupos vulnerables. 2. El principio de igualdad ante la ley predomina también en este sentido. 3. La atención que puede brindarse a segmentos en desventaja es con obras y servicios focalizados, nada más.
E12	No hay tarifas diferenciadas. Primero, no lo permite la normatividad. Segundo, no tenemos una clasificación de usuarios para tal efecto.	
E14	No hay tarifas diferenciadas a menos que ocurra una reforma en la normatividad.	
E9	No hay tarifas diferenciadas. Acaso obras y acciones a grupos vulnerables.	

*Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo, 2008.*

La GEH aprecia más el valor de la igualdad entre ciudadanos, aunque la realidad social se exprese en grupos vulnerables por género, edad, exclusión económica o etnia. Consecuentemente, no se encuentra en su escala de valores la equidad. La atención a las asimetrías entre los diferentes segmentos de la población no se encuentra en la agenda institucional.

### **Participación de las mujeres**

***-¿Se procura la equidad de género en la gestión de los recursos hídricos en Hidalgo? (actores externos).***

*-No ha habido equidad, aunque debemos decir que ya existe en la CONAGUA más participación de las mujeres. Hasta donde se puede ver la equidad no es un asunto que quieran atender en la CONAGUA, o más bien, no es algo que vean como urgente (Entrevistado 5).*

*-La equidad si es importante para nosotros, además de que las mujeres cada vez están más preparadas y son más involucradas. Pero para CONAGUA considero que es algún fenómeno que va fluyendo pero no interviene (Entrevistado 6).*

*-No hay distinción en cuanto a género. Aunque no se percibe ninguna preocupación especial por ser más iguales. Más bien, no hay programas especiales en ese sentido, pero tampoco discriminación (Entrevistado 7).*

*-En los últimos tiempos si se le da importancia a la mujer en los asuntos del agua, pues como usuarios es la principal involucrada, además de que dentro de nuestra comisión si se le da oportunidad e importancia a este asunto de equidad*

de género. Al menos hay más preocupación aquí en la Comisión. Bueno, en CONAGUA no sé (Entrevistado 8).

**-¿Qué importancia merece la equidad de género en las políticas de gestión de los recursos hídricos en Hidalgo? ¿Cómo se ha manifestado esa importancia?**

-Ha sido difícil de encausarla, pero existen programas que promueven el trabajo de comités que promueven la equidad de género. Corporativamente, se ha visto muy mínima la intervención de las mujeres (Entrevistado 9).

-No existen muchas mujeres, pero no se discrimina si alguna idea viene de alguna mujer es aceptada; por lo menos no he observado que alguien no acepte las ideas de ellas (Entrevistado 10).

-No es algo que esté en la agenda de CONAGUA, de manera específica. En realidad se ha limitado la atención a cursos y pláticas al respecto, pero no se ha generado un programa de atención plenamente focalizado a la equidad de género (Entrevistado 11).

-Pues ha habido pláticas y cursos, pero en el trabajo cotidiano no hay nada especial a ese respecto (Entrevistado 12).

-A mí me resulta sumamente importante la equidad entre hombres y mujeres, quizá por cuestiones personales, pero en la aplicación institucional de la cuestión, dependemos más de lo que determina el centro y si no hay algo programado a propósito, es difícil que se refleje en Hidalgo. Repito, el centro absorbe muchas cosas y el resultado de muchas cuestiones importantes se determina con ese criterio (Entrevistado 13).

-Al interior de la institución se han ofrecido cursos para atender esta cuestión, y en términos generales creo que existen las mismas oportunidades para hombres y para mujeres. Aunque es predominante la presencia de varones, cada vez más las mujeres van preparándose para ocupar los cargos que antes sólo eran para hombres.

*Al exterior la institución es sensible para estar al tanto de estas cuestiones. Por ejemplo, en el día internacional de la mujer. Fuera de eso no hay nada que se haga, pues los usuarios tienen el mismo trato de acuerdo a la ley (Entrevistado 14).*

<b>Cuadro 25. Concentrador del indicador “Participación de las mujeres”</b>		
<b>Insumo</b>	<b>Síntesis particular</b>	<b>Síntesis general</b>
	-¿Se procura la equidad de género en la gestión de los recursos hídricos en Hidalgo? (actores externos)	1. Los actores externos no detectan ni acciones ni interés de la GEH respecto a cuestiones de género.  2. No se encuentra la atención a asuntos de género en la agenda de la GEH.  3. La vulnerabilidad histórica de las mujeres, así como la utilidad de su participación, no es parte de las preocupaciones de la GEH.  4. Sólo de manera ocasional se ha abordado el asunto de las desigualdades de género.
E5	Ninguna. No existe tal asunto en la agenda de la GEH.	
E6	Si importa, pero se atiende como va fluyendo nada más.	
E7	No hay distinción por género, aunque tampoco es una preocupación especial.	
E8	Tiene un papel importante la mujer.	
	¿Qué importancia merece la equidad de género en las políticas de gestión de los recursos hídricos en Hidalgo? (actores internos)	
E9	Corporativamente, se ha visto mínima la intervención de las mujeres	
E10	No hay atención especial, pero no se discrimina si participan.	
E11	No es algo que esté en nuestra agenda de manera especial.	
E12	Ha habido pláticas y cursos, pero en la práctica no se ve.	
E13	Aquí, sino está programado, no existe. Es el caso de la equidad de género.	
E14	Esporádicamente nos envían material, pero no se atiende específicamente.	

*Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo, 2008.*

Dada como una prerrogativa, la GEH no se pronuncia de manera contraria a que exista equidad de género, sin embargo, este rubro está notoriamente fuera de la agenda de la institución. La vulnerabilidad y falta de oportunidades para las mujeres son cuestiones invisibles, lo que se refleja en severos déficits de gobernanza y de integralidad en la gestión del agua.

La GEH no se ha dado la oportunidad de valorar la participación social de las mujeres, las cuales, por razones de rol social y económico, se encuentran ubicadas en puntos importantes en los diferentes procesos que tienen lugar por el aprovechamiento del líquido.

### **Participación de los jóvenes**

***-¿Se procura la participación de jóvenes organizados en la gestión de los recursos hídricos en Hidalgo? (actores externos).***

*-Formalmente no se ve que se esté trabajando con ellos, de manera regular, sin embargo existen jóvenes preocupados por los recursos hídricos.*

*-Desconozco si hay programas, pero los jóvenes sí se involucran en las actividades de los recursos hídricos. Las cuestiones técnicas son las que predominan en CONAGUA, como que esta cuestión de incorporar a los jóvenes no les hace mal, pero no la provocan (Entrevistado 5).*

*-En ese aspecto falta mayor difusión, aunque por parte de la gerencia se les da el apoyo para realizar servicio social. Además de que se está realizando el proyecto de Cultura del Agua en donde se está involucrando a los jóvenes y se está trabajando (Entrevistado 6).*

*-La CONAGUA si esta involucrando a los jóvenes, tratando de dar una cultura de los cuidados del agua y el medio ambiente. Aunque sólo lo hace en ese sentido. Y no sé si sea efectivo, pero sí se piensa en eso (Entrevistado 7).*

*-Sí, se involucran a través de la difusión del programa Cultura del Agua. Pero no conozco los resultados. Yo creo que la preocupación de los jóvenes está en otras áreas, pues no se ve cómo participan, aunque, como ya dije, es por Cultura del Agua como se abre el espacio (Entrevistado 8).*

***-¿Qué importancia merece la participación de jóvenes organizados en las políticas de gestión de los recursos hídricos en Hidalgo? ¿Cómo se ha manifestado esa importancia? (actores internos)***

*- Es importante y se da a través de programas y se está enfocado a la cultura del agua (Entrevistado 9).*

*-Dentro de la institución no hay renovación de cuadros, y por ello no es tan dinámica esta cuestión (Entrevistado 10).*

*-Nosotros sí proponemos la incursión de cuadros nuevos al interior de la dependencia; buscamos que jóvenes con la formación en hidráulica presten su servicio aquí. Pero lo que sí es para alarmarnos es que nos estamos quedando sin experiencia. El 60% del personal está por irse y no hay nuevas contrataciones, no hay manera de transmitir a las nuevas generaciones la experiencia que se ha acumulado. Definitivamente es necesario que CONAGUA se nutra de jóvenes (Entrevistado 11).*

*-El esfuerzo más grande a ese respecto se da en “Cultura del Agua”, un programa que se difunde a los jóvenes de las escuelas en los distintos niveles, hasta ahí se ha avanzado (Entrevistado 12).*

*-Es vital. Nosotros contribuimos principalmente a través de difusión en escuelas, desde pre escolar hasta universidades. Hemos tomado el compromiso de promover el programa “Cultura del Agua”, considerando que es a través de estos mecanismos como reacciona más la gente. Más aún, por iniciativa propia he venido desarrollando un grupo de cartones que forman “La familia del Agua”, porque considero que es posible llegar a la gente y concretamente a los jóvenes utilizando estos recursos. He escrito alrededor de 90 cuentos para dotar de historia a los personajes, abordando cuestiones específicas sobre la problemática del agua. Pero eso sí, sin el apoyo institucional para impulsar este proyecto. En distintos foros les he preguntado por los carteles que suelen elaborarse anualmente, con motivo del día internacional del agua, por ejemplo, y nadie se acuerda del contenido. Eso quiere decir que son intrascendentes, en cambio lo que yo hago se queda fácilmente en la cabeza (Entrevistado 13).*

<b>Cuadro 26. Concentrador del indicador “Participación de los jóvenes”</b>		
<b>Insumo</b>	<b>Síntesis particular</b>	<b>Síntesis general</b>
¿Se procura la participación de jóvenes organizados en la gestión de los recursos hídricos en Hidalgo? (actores externos)		1. No se atiende formalmente la inclusión de jóvenes, de acuerdo a la percepción de los actores externos. 2. La inclusión de este segmento sólo ocurre a través del programa “Cultura del Agua”, sin embargo, se desconoce su eficacia. <i>Continúa</i>
E5	Formalmente, no.	
E6	No se ve que le importe a la GEH.	
E7	Se oye algo al respecto, pero no sé si es efectivo.	

E8	Sí, a través del programa “Cultura del Agua”.	
¿Qué importancia merece la participación de jóvenes organizados en las políticas de gestión de los recursos hídricos en Hidalgo? (actores internos)		
E9	A través del programa “Cultura del Agua” se les involucra.	
E10	( )	
E11	Ni siquiera en la GEH importan los jóvenes; aquí no se renuevan los cuadros laborales.	
E12	Es el fuerza más grande está en el programa “Cultura del Agua”.	
E13	Es vital, pero institucionalmente no les importa.	

*Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo, 2008.*

De manera similar a la participación de las mujeres, la de los jóvenes es fortuita. Incluso, se percibe mayor confusión con este segmento de la población, pues el trabajo que se realiza a través del programa de “Cultura del Agua” en las escuelas se asume como vanguardista, aunque no existe evaluación alguna sobre su eficacia.

Recordando que la inclusión de los diversos grupos y sectores de la población mejoran la GIRH y abona el terreno para avanzar en la gestión de los asuntos públicos, resulta una asignatura pendiente la interacción con los jóvenes. Sobre todo en estos tiempos en donde la información hacia ellos puede fluir de manera veloz.

### **Participación de los grupos indígenas**

***-¿Se procura la participación de grupos indígenas en la gestión de los recursos hídricos en Hidalgo? (actores externos).***

*- Sí, hay una comunidad indígena importante, pero como tal no se procura su participación en la gestión de los recursos. No es lo que más importante para CONAGUA, a pesar de tener una cantidad significativa de ellos (Entrevistado 5).*

*-Sí, pero en lo particular en esta región creo que no se trabaja de manera importante (Entrevistado 6).*

*-Sí, se ha dado apoyo. O supongo que se da apoyo, aunque nunca hemos tratado algo así en especial (Entrevistado 7).*

*-No existe distinción, y si se les da apoyo a los grupos indígenas. Aunque hasta donde yo sé no hay programas especiales (Entrevistado 8).*

***-¿Qué importancia merece la participación de grupos indígenas en las políticas de gestión de los recursos hídricos en Hidalgo? ¿Cómo se ha manifestado esa importancia?***

*-En materia de los sistemas de riego y agua potable existe un alto impacto. Es hacia donde se dirigen los recursos, además de que se les da preferencia a los grupos indígenas (Entrevistado 10).*

*-Por supuesto que un estado como Hidalgo tiene un fuerte componente indígena, sin embargo, no hemos visto la necesidad de una atención especial. Se brindan las facilidades, pero no, no tienen ningún trato especial. Si se percibiera la necesidad ya se hubiera planteado (Entrevistado 11).*

*-En realidad no tienen ningún trato especial; para nosotros importan tanto como el resto de los ciudadanos, aunque si tenemos una gran presencia de usuarios que pertenecen a grupos indígenas.*

*Lo que sí ocurre es que ante la presencia de ciudadanos indígenas para la realización de trámites tratamos de brindarles facilidades para agilizarlos y para que interpreten sus necesidades y requisitos (Entrevistado 12).*

*-Es importante la presencia de grupos indígenas en Hidalgo, tan importante que somos el único espacio de CONAGUA que tradujo (me parece que en 1997) la Ley de Aguas Nacionales al ñañú. Es deseable que se atienda específicamente a estos grupos como a otros de diferente signo, con otras características, pero para eso se necesitan recursos y aquí no hay independencia para hacerlo (Entrevistado 13).*

*-Aunque en el estado hay una fuerte presencia, en realidad no hay programas específicos de atención a grupos indígenas (Entrevistado 14).*

<b>Cuadro 27. Concentrador del indicador “Participación de los grupos indígenas”</b>		
<b>Insumo</b>	<b>Síntesis particular</b>	<b>Síntesis general</b>
¿Se procura la participación de grupos indígenas en la gestión de los recursos hídricos en Hidalgo? (actores externos)		1. Se reconoce la necesidad de que participen los grupos indígenas, pero no hay atención formal, según los actores externos. 2. Sólo en cuestiones asistenciales de riego se atiende a este segmento en la GEH. 3. No hay trato diferenciado; se impone nuevamente el criterio de igualdad ante la ley. 4. Ha habido mejores momentos para esta preocupación, como es el caso de la traducción al ñañú, en 1977, de la LAN
E5	No es lo más importante, a pesar de que hay una comunidad importante.	
E6	No se ha trabajado de manera importante.	
E7	Quizá.	
E8	No existe distinción, son iguales que los demás.	
¿Qué importancia merece la participación de grupos indígenas en las políticas de gestión de los recursos hídricos en Hidalgo?		
E10	Se dirige especial atención a ellos en materia de riego y agua potable.	
E11	No hemos visto la necesidad de una atención especial.	
E12	No hay trato especial, son iguales a los demás ciudadanos.	
E13	Es tanta la importancia que en 1997 se tradujo la LAN al ñañú.	
E14	No hay programas específicos.	

*Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo, 2008.*

Aunque en Hidalgo existe un segmento de la población que habla alguna lengua indígena (15,5 % de los residentes de 5 años o más se encuentra en este caso, mientras que en el país la cifra se reduce al 6.7 %) y de que se reconoce su vulnerabilidad económica, política y social, la GEH los considera iguales ante las tareas que emprende cotidianamente. Nuevamente, la confusión sobre el carácter normativo de la CONAGUA emerge; ante la idea de la igualdad legal de todos los ciudadanos, la institución cierra los ojos ante grupos históricamente desiguales, como los indígenas.

Parece ser que la sensibilidad política no es una característica de la GEH, o que su ocurrencia es coyuntural en ocasión de conflictos ya maduros. En tal sentido es que la institución debe recobrar su línea discursiva sobre la centralidad del ciudadano. Para el caso de los grupos indígenas es conveniente revisar si se es consecuente entre el decir y el hacer.

### **Participación de las organizaciones civiles**

La LAN establece las bases y qué actores deben promover la participación social a lo largo de la política hídrica, al señalar que la CONAGUA

*conjuntamente con los Gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, los organismos de cuenca, los consejos de cuenca y el Consejo Consultivo del Agua, promoverá y facilitará la participación de la sociedad en la planeación, toma de decisiones, ejecución, evaluación y vigilancia de la política nacional hídrica (LAN, Artículo 14BIS).*

Así mismo define los espacios de participación y el tipo de participantes:

*Se brindarán apoyos para que las organizaciones ciudadanas o no gubernamentales con objetivos, intereses o actividades específicas en materia de recursos hídricos y su gestión integrada, participen en el seno de los Consejos de Cuenca, así como en Comisiones y Comités de Cuenca y Comités Técnicos de Aguas Subterráneas. Igualmente se facilitará la participación de colegios de profesionales, grupos académicos especializados y otras organizaciones de la sociedad cuya participación enriquezca la planificación hídrica y la gestión de los recursos hídricos (LAN, Artículo 14BIS).*

No obstante es limitada la participación que se promueve y la que efectivamente ocurre. En realidad, no forma parte de las preocupaciones centrales de la CONAGUA. Veamos algunas de las manifestaciones al respecto.

***-¿Se procura la participación de organizaciones civiles en la gestión de los recursos hídricos en Hidalgo?***

*-Como gerencia operativa no, pero sí se tiene interacción destinada a la orientación al ambiente con prioridad del agua (Entrevistado 5).*

*-Sí está en la agenda, pero las condiciones no lo han ameritado. Creo que en realidad no ha sido tan importante o no se da a conocer (Entrevistado 6).*

*-Falta mucho camino por recorrer, afortunadamente existe mucho personal en la CONAGUA que sabe y conoce del término, pero algunos solo tratan de cumplir lo necesario y no le dan prioridades a la gestión y a los manejos del agua con esas características de participación (Entrevistado 7).*

*-No tengo ninguna información al respecto. Yo creo que no se ha pensado en eso o que no ha resultado, en todo caso (Entrevistado 8).*

***-¿Qué importancia merece la participación de organizaciones civiles en las políticas de gestión de los recursos hídricos en Hidalgo? ¿Cómo se ha manifestado esa importancia?***

*- Esto tiene que ver con la sensibilidad de quienes estamos al frente de la dependencia. En Hidalgo, se desarrolló una política que contenía a un movimiento denominado “Ciudadanos por el Agua”, el cual aglutinaba a miembros de la sociedad y público interesado en los asuntos hídricos. Ahora bien, esta práctica no se ha institucionalizado aunque la experiencia lo ameritaba (Entrevistado 9).*

*-CONAGUA ha privilegiado la labor con organizaciones que se preocupan por trabajar con los recursos naturales como el agua, la idea es que a largo plazo sean un ente independiente. Sí se les da prioridad (Entrevistado 10).*

*-Hay algunas organizaciones civiles con las que se tiene contacto, sobre todo en el marco del programa “Cultura del Agua”, aunque esa información es más fácil de obtener con comunicación social (Entrevistado 11).*

*-Desconozco si existen organizaciones civiles que tengan trato directo y recurrente con CONAGUA, eso le corresponde más a “Cultura del Agua” (Entrevistado 12).*

*-Trabajamos con algunas organizaciones civiles, sobre todo en promoción. Me ha llamado la atención uno que se denomina “Asociación de Gente Unida por el Agua” (AGUA). También ha sido importante otra conocida como “Movimiento Ciudadano por el Agua”, con la misión de promover entre la ciudadanía el cuidado del recurso, trabajando a través de la concientización (Entrevistado 13).*

*-No siento que haya una participación fuerte. En realidad los grupos organizados suelen ser productores agrícolas, pero organizaciones civiles con todo el perfil, no hay mucho (Entrevistado 14).*



<b>Cuadro 28. Concentrador del indicador “Participación de las organizaciones civiles” (OCs)</b>		
<b>Insumo</b>	<b>Síntesis particular</b>	<b>Síntesis general</b>
LAN	Se debe promover la participación de las Ocs	1. La LAN si contempla incluir a organizaciones civiles en la gestión del agua. 2. En la percepción de los actores externos, no ha habido atención para incluir a estas organizaciones. 3. La atención de la GEH a la inclusión de las organizaciones civiles se da de manera ocasional, no formalmente.
¿Se procura la participación de organizaciones civiles en la gestión de los recursos hídricos en Hidalgo? (actores externos)		
E5	No se procura la participación de organizaciones civiles	
E6	No ha sido importante la participación de las organizaciones civiles.	
E7	Algunos funcionarios no saben nada sobre el asunto.	
E8	No tengo información al respecto.	
¿Qué importancia merece la participación de organizaciones civiles en las políticas de gestión de los recursos hídricos en Hidalgo?		
E9	Obedece más a la sensibilidad de cada funcionario; esa práctica es poco común.	
E10	De vez en vez se trabaja con ellas.	
E11	Contacto esporádico.	
E12	Lo desconozco.	
E13	Trabajamos esporádicamente con ellas.	
E14	Organizaciones civiles como tales, no.	

*Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo, 2008.*

Aunque los tiempos actuales están fuertemente impregnados de participación ciudadana, sobre todo la organizada y reconocida como constituyente de las denominadas organizaciones civiles, la GEH muestra una incipiente relación con ellas. Su interacción es marginal y no representa, tampoco, una asignatura en perspectiva. En realidad, su actitud es contextual, es decir, si se presenta la ocasión para que participen, se acepta, y si no, la marcha sigue sin ellas. No representa en el marco institucional un problema ni oportunidades desperdiciadas.

Ya hemos visto que los actores sociales que no están estrechamente relacionados con la GEH no son visibles. Esta actitud es propia de instituciones que no están aún familiarizadas con la participación social.

A continuación se muestra la impresión de diversos actores sobre las fortalezas y debilidades de la GEH. Si bien es cierto que no responden concretamente a alguna necesidad en la recopilación de información, sí constituyó la oportunidad de expresión libre de actores internos y externos, sobre el rumbo que va experimentando el desempeño de la institución.

## **Las fortalezas de la GEH**

### **¿Qué cree que puede mantener con orgullo la GEH?**

*-El enfoque de la necesidad ineludible de la participación, en donde la gente debe de estar en primer plano. Además de incluir la participación y la interacción de los actores involucrados -la sociedad- (Entrevistado 9).*

*-El espíritu de servicio que se tiene dentro de la CONAGUA (Entrevistado 10).*

*-La eficacia de la institución. Y muy específicamente su identificación con el campo. A pesar de que estamos en la ciudad nos visitan principalmente campesinos, y creo que son bien atendidos (Entrevistado 14).*

*-Los equipos comprometidos (Entrevistado 11).*

*-Una gran experiencia en materia hidráulica que lamentablemente, como ya dije, se está desvaneciendo poco a poco (Entrevistado 12).*

*-La entrega del personal. Aquí todos se ponen la camiseta para realizar su trabajo, lo que no ocurre en todas partes. Hay un compromiso evidente para hacer lo que está a nuestro alcance (Entrevistado 13).*

*-Creo que lo más valioso ha sido su creciente apertura, su receptividad. En el pasado privó más el hermetismo que la reciprocidad (Entrevistado 1).*

*-Su estructura organizacional, aun cuando esto no es un mérito pues proviene de CONAGUA Central (Entrevistado 3).*

*-Es de apreciarse la interrelación que tienen con nosotros, aunque no haya sido promovida por ellos. En la actualidad tenemos mayor intercambio; eso es positivo (Entrevistado 2).*

*-La atención pronta, pues cuando existe algún problema existe el contacto y el apoyo inmediato y no evaden responsabilidades (Entrevistado 6).*

*-La atención a los conflictos y el manejo que se tiene a nivel de cuenca. Al menos en nuestra experiencia así ha sido. Los casos decepcionantes que escuchamos, no nos constan (Entrevistado 7).*

*-El análisis que tienen sus representantes para enfrentar los problemas técnicos. Hay experiencia en el manejo hidráulico (Entrevistado 8).*

Del material obtenido, se desprenden opiniones diversas sobre las fortalezas de la CONAGUA. Se alude a sus equipos comprometidos que en materia hidráulica se han formado a lo largo de los años. Ello ha derivado en una gran experiencia. De hecho, no se distingue ninguna organización de ningún sector que pueda competir con la CONAGUA, aunque en algunos casos esto se convierta en un reproche por el histórico predominio federal. Si bien es cierto que se acepta la existencia de formas de atención en extremo burocratizadas, cuando se trata de atender contingencias y riesgos se aprecia la reacción expedita de la GEH.

Adicionalmente, se reconoce como una fortaleza de la GEH la creciente apertura para con los diferentes actores con quien tiene que tratar. Ya sea por las presiones del contexto o por una actitud convencida, la dependencia se ha ido sensibilizando a la interlocución. Entiende que la acción solitaria no contribuye a la legitimidad y que se rechazan posibles sinergias en la resolución de problemas del sector.

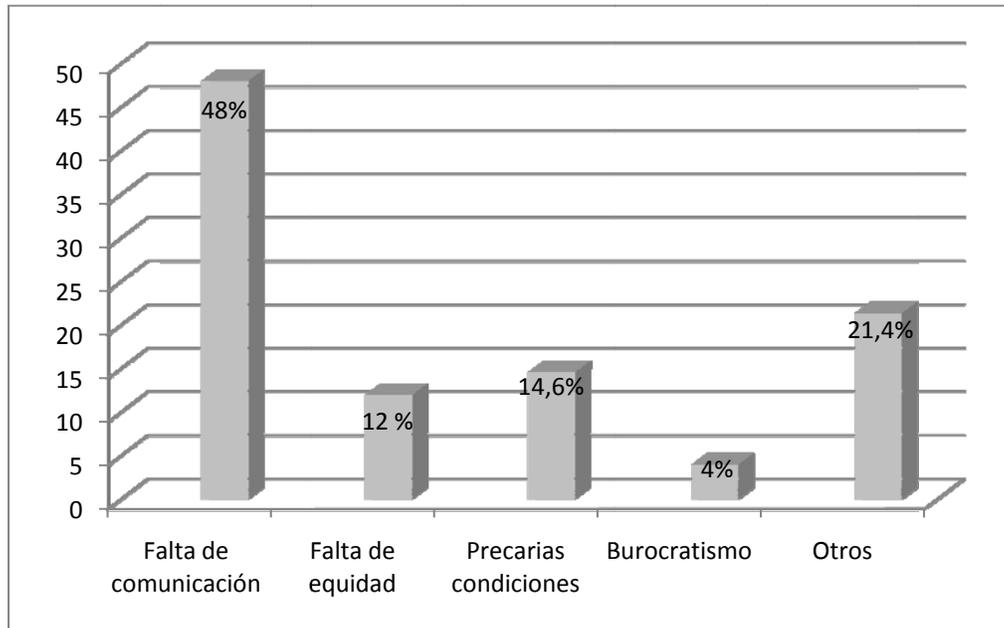
#### **Las debilidades de la GEH**

Los empleados consideran que es deseable cambiar en la dependencia cuestiones tales como la falta de comunicación entre ellos y los funcionarios; la inequidad entre los miembros de la GEH; las precarias condiciones laborales; y el exceso de burocratismo. Cabe destacar que tales cuestiones se derivaron de la pregunta abierta sobre qué cambiar en la institución. La distribución porcentual es la siguiente:



**Gráfica 19. Debilidades de la GEH**

**Diga de manera breve qué le gustaría que cambiara en la institución.**



*N= 140 empleados de la GEH*

*Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo, 2008.*

La impresión generalizada es que el trabajo día a día transcurre en escenarios de rutina y de poca importancia para el cultivo de relaciones interpersonales. También destaca la diferencia de condiciones de trabajo entre los funcionarios de primer nivel y los empleados. Sin embargo, en otros momentos se manifestó la casi nula existencia de conflictos entre ambos segmentos. El resultado es que las condiciones de inequidad se atribuyen a las instancias centrales de la CONAGUA y que en ese espacio local habría poco que hacer para provocar una situación diferente.

### ***¿Qué sugeriría cambiar a la GEH?***

*- El régimen cargado de burocracia en donde hay una disparidad y en donde existen muchas trabas a los usuarios para realizar alguna actividad (Entrevistado 9).*

*-Considero que debe manejarse la transparencia a los manejos de los recursos dentro de CONAGUA, para que la sociedad este satisfecha con la institución (Entrevistado 10).*

*-¡Sueldos! De verdad creo que se ha puesto poca atención a los funcionarios de la dependencia. Particularmente, la estructura de la institución ha sido muy desatendida (Entrevistado 14).*

*-Desearía que se impulsara un liderazgo abierto y flexible, con una gran vinculación hacia los usuarios y los diferentes gobiernos (Entrevistado 11).*

*-Básicamente, que no siga reduciéndose el personal sin abrir nuevos espacios, pues eso le está perjudicando a la institución. La gente se nos va principalmente porque están en edad de retiro, pero no se contrata a más personal. Consecuentemente, seguimos haciendo muchas cosas con la misma gente, pero en el camino se quedan otras por falta de cuadros (Entrevistado 12).*

*-Esa tendencia a reducir el personal y a no apreciar al que sigue en la jornada. El agua es un asunto de seguridad nacional y parece que no se asume así. Esta institución se está desvaneciendo debido a que la gente se está retirando y no se abren nuevas plazas; parece entonces que eso no importa.*

*Es contradictorio que se quiera atender con calidad y que no se tome en cuenta a quienes estamos involucrados en los procesos; tenemos ya muchos años sin que se atienda nuestra condición salarial. Es acabar con esto poco a poco (Entrevistado 13).*

*-Renovar cuadros, introduciendo otros o reforzando los actuales, pero mejor capacitados, la cosa es que se perciba que se están renovando, pues la impresión que dan es que se están languideciendo (Entrevistado 3).*

*-Que se actualice en diferentes rubros; ya cité el técnico, pues para que haya confianza en ellos tiene que ser así. Además, en otras áreas como la normativa, tiene que revisar sus instrumentos (Entrevistado 2).*

*-Apoyo en infraestructura. Considero que existen muchas urgencias y el cambio entraría en la fluidez (Entrevistado 6).*

*-Que la Comisión tenga un financiamiento y que se maneje, en realidad, de manera local y que no solo se concentre en CONAGUA central. Si no se maneja el agua de manera descentralizada, todos los discursos sobre su mejora serán letra muerta. Espero que su centralismo sea superado (Entrevistado 7).*

*-Que tuviera más integralidad, además de implementar otro tipo de proyectos. Su actuación aún deja mucho que desear, pues sus proyectos de renovación no se han concebido con carácter integral (Entrevistado 8).*

Explorando la percepción de los diversos actores sobre qué debería de cambiarse en la GEH, las respuestas han sido variadas. Aunque hay que decir que son reacciones que se han despertado sin apelar a una profunda reflexión y sin base documental. El propósito ha sido captar las percepciones que afloran espontáneamente.

Entre las respuestas se ubica la inquietud por reducir la burocracia en los trámites de la GEH. Ello significa reducir tiempos de atención a los usuarios. De manera enfática resalta el descuido que ha habido en relación al personal. Sobre todo porque perciben un sensible incremento de trabajo y una gran pérdida de poder adquisitivo. Además, la reducción de personal (por retiro voluntario, por jubilación, entre otros), agregan, representa un debilitamiento de la institución, toda vez que la experiencia que se retira no es repuesta a través de estrategias visibles.

Es entendible, entonces, que afuera de la dependencia se perciba que no haya renovación de cuadros, pues sólo se espera que el retiro aligere la carga de la nómina. Este fenómeno va a tono con las prácticas que han permeado al gobierno federal, en el sentido de reducir la plantilla de personal a costa de desvanecer la eficacia funcional.

Finalmente, otro de los puntos que resaltan es el del financiamiento de configuración local. Se entiende que existe un orden a través del cual se definen y se ejercen presupuestos, pero la centralidad de lo local sigue siendo una asignatura pendiente en la búsqueda del enfoque GIRH.

## 7. Conclusiones

Este estudio ha querido aportar información que permita entender los procesos de transformación institucional que viene experimentando la GEH de la CONAGUA. Esta dependencia del gobierno federal, como otras, se ha visto envuelta en el torbellino de la reforma estatal iniciada durante el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid (1982-1988). Pero también, como otras, ha visto resueltas sólo algunas parcelas de sus expectativas de cambio.

En el proceso de transformación han existido elementos más resistentes que otros, por lo cual la presencia de rupturas y continuidades es un entramado que se constituye como el paisaje ordinario de la institución. De hecho, se advirtió desde el principio, en la hipótesis, que los cambios orientados a mejorar el desempeño de las instituciones públicas podían ser determinados por el marco institucional. Dicho de otra forma, se estableció que las aspiraciones de transformación pasan por el filtro de las normas formales e informales que se entretajan en la cultura de la organización.

Durante el sexenio 2000-2006, los aires de cambio se hicieron notar en la GEH (y en el resto del gobierno federal), en su discurso recurrente sobre la transparencia, la integralidad, la calidad, la centralidad del ciudadano y, sintéticamente, en su rechazo a formas y estilos propios del pasado. Así, se reformó la LAN como instrumento normativo que recogió el enfoque de la GIRH como una de sus novedades; se implantó el modelo INTRAGOB como el paradigma de calidad en la gestión pública; se impulsó la descentralización como forma remedial a muchos de los rezagos publiadministrativos; se reafirmó la necesidad de incrementar la eficiencia y la eficacia; en fin, de acuerdo al Presidente Fox, se aspiraba a conseguir un “gobierno de clase mundial”.

En el saldo, esta investigación, a través del análisis de los documentos internos de la GEH y de sus instrumentos normativos; de la encuesta a sus empleados de base; y de la entrevista a sus funcionarios y a diferentes actores externos pudo reunir suficiente información para identificar las transformaciones experimentadas por la institución, de cara a las construcciones intelectuales

Gobernanza, NGP y GIRH, así como para reflexionar sobre el papel que juegan los elementos del marco institucional en las rupturas y continuidades del proceso.

De acuerdo al procedimiento empleado para visualizar asignaturas tales como marcos de Gobernanza, Nueva Gestión Pública y Gestión Integrada de los Recursos Hídricos se realizaron cortes que pudieran ser observados con mayor facilidad, obteniendo, de manera relevante, las siguientes tesis.

1. La apuesta a la Gestión de Calidad, a través del Modelo INTRAGOB, no trascendió, pues no derivó en la asimilación de la propuesta entre los actores internos. Algunas de las razones se encuentran en la falta de credibilidad de intentos anteriores por mejorar el desempeño de la institución. Es prudente señalar que este episodio requirió significativamente de tiempo y esfuerzo, principalmente de los funcionarios, aunque no haya estado entre las prioridades de la agenda de trabajo. Los actores internos componen su marco institucional basándose en su experiencia y otorgándole un valor menor a los esfuerzos de reforma en la dependencia.
2. El marco jurídico se ha reformado ante la búsqueda de coherencia con los postulados de diversos foros de discusión alusivos a la gestión por cuencas y a la GIRH, sin embargo, no ha podido superar contradicciones con otros ordenamientos ni ha podido incluir eficazmente a muchos de los actores gubernamentales que, en la vía de los hechos, juegan roles de suma importancia. La norma principal, la LAN, deja ver pretensiones de transformación en el enfoque de la gestión y en el marco institucional, sin embargo, el conjunto del marco jurídico se alza de manera contraria.
3. La descentralización reiteradamente anunciada a favor de los espacios y actores locales es un producto logrado apenas jurídicamente, que, además de su mejoramiento normativo, espera su eficacia, expresada en actitudes afirmativas de los funcionarios públicos.

4. Los conflictos al interior y al exterior de la GEH son tan escasos que ha sido innecesario trabajar sistemas y herramientas derivados de la NGP para resolverlos.
5. La coordinación interinstitucional es reconocida por algunos de los interlocutores de la GEH, sin embargo, en algunos otros casos se señala el deliberado predominio de la dependencia y los afanes de protagonizar, que no de coordinar.
6. El enfoque GIRH se encuentra ausente en la agenda de la GEH, aunque la LAN supone que este debe ser la guía cotidiana. Pero resulta aún más significativo que siendo la CONAGUA reiterativa en su respeto por el marco jurídico no procure su institucionalización. Otras asignaturas como planeación, evaluación del desempeño, flexibilidad y formación de equipos interdisciplinarios es preciso que se asimilen en la cultura organizacional, pues es recurrente su discusión entre los funcionarios, pero imperceptible entre los demás miembros de la GEH.
7. Es predominante el rol técnico y normativo de la institución, en demérito de cuestiones relativas a la centralidad del ciudadano, la equidad, rendición de cuentas, horizontalidad del arreglo institucional, entre otras. Tal predominio niega las aspiraciones de mejorar la gestión pública y de ser consecuentes con el enfoque GIRH.
8. Aún cuando se han creado las instancias pertinentes y se ha generado un marco jurídico consecuente, la coordinación de los diferentes sectores gubernamentales sigue ocurriendo de manera coyuntural.
9. La integración de los usos del agua es una asignatura que se observa en la percepción de los funcionarios de la GEH, pero no se realiza en ningún proyecto de la dependencia. En el mejor de los casos, se atienden coyunturalmente los asuntos que se derivan de la competencia por el aprovechamiento de los cuerpos de agua.

10. La GEH no ha sido permeada, como otras dependencias, por la obsesiva incorporación de mecanismos de mercado para determinar el curso de su actuación.
11. La gestión del agua por oferta ha ido cediendo lugar a la gestión por demanda. Básicamente, la explicación es que la GEH es una dependencia de contacto directo con usuarios y otros órdenes de gobierno, razón por la cual deben ser sensibles a la segunda y procurar su inclusión. El problema es que el diseño presupuestal y programático no ocurre en la GEH y dependen de las decisiones de la jerarquía de la CONAGUA.
12. Existe un reconocimiento tácito a la necesidad de incorporar a los diferentes actores para proteger los cuerpos de agua. La GEH concibe claramente que la complejidad de los problemas de contaminación y degradación ambiental la imposibilitan para atenderlos de manera aislada.
13. La integración del agua con otros recursos es una idea plenamente instalada en el acervo general de los funcionarios, pero no se refleja en la cartera de proyectos de la GEH.
14. La cobertura social total se refleja como compromiso ético de la GEH. Esta situación se refleja en el nivel de cobertura en la entidad, el cual supera sensiblemente al nacional.
15. En mérito de su declarado apego a la normatividad, la GEH no contempla un esquema de tarifas diferenciadas. La dependencia parte de la idea de igualdad (jurídica) entre los ciudadanos, aunque desconoce la asimetría económica y social entre los mismos.
16. No se aprecia la necesidad de valorar socialmente el agua, en el sentido de que se asume que todos los ciudadanos-usuarios tienen los mismos derechos, por lo que es irrelevante estratificar el conjunto social para atenderlos. La participación social, en la gestión de los recursos hídricos, de grupos diferenciados como mujeres, jóvenes, organizaciones civiles y etnias resulta irrelevante para la GEH. Sólo

se advierte de manera aislada el reconocimiento de que estos segmentos de la población requieren atención específica, ya sea para revertir sus condiciones de vulnerabilidad o por la oportunidad que representan para mejorar la gestión.

17. La percepción sobre las fortalezas de la GEH, en voz de los diferentes actores, se refieren a la capacidad técnica y experiencia en materia hidráulica y a su gradual apertura social.

18. Las debilidades de la GEH más invocadas se refieren a las soslayadas condiciones laborales de sus empleados y funcionarios, a la persistencia de formas burocráticas de atención al público, a la falta de autodeterminación programática y financiera y a la inequidad entre los miembros de la GEH.

En relación a las hipótesis planteadas se concluye lo siguiente:

Hipótesis 1: *La GEH se encuentra experimentando diversas transformaciones estimuladas por los postulados de la Gobernanza, la NGP y la GIRH.* Efectivamente, de acuerdo a la Ley de Agua Nacionales (LAN); el Programa Nacional Hidráulico 2001-2006; diferentes documentos de trabajo internos (CNA, 20002; CNA, 2003a; CNA 2004; CNA, 2004b; CNA, 2005a; CNA, 2005b); y el programa INTRAGOB (Presidencia de la República, 2003), la GEH fue emplazada a su transformación. Este escenario es consecuente con el ambiente transformador que ha caracterizado a la administración pública hace poco más de un cuarto de siglo.

Hipótesis 2: *En el proceso de transformación se observa una serie de rupturas y continuidades que son determinadas por el marco institucional predominante.* Las rupturas más evidentes se refieren, por un lado, a un diseño organizacional enfocado a la gestión por cuencas. La creación de los organismos de cuenca, así como de sus instancias auxiliares, constituye una innovación que se aleja del paradigma de atender los procesos de gestión con la misma lógica de la división política (federación, estados y municipios). Representa una oportunidad para atender los asuntos de cada cuenca con criterios del enfoque GIRH.

Por otro lado, la reforma al marco jurídico del sector, principalmente de la LAN, constituye un avance significativo que permite impulsar la gestión con instrumentos más propicios.

Las continuidades más relevantes se refieren a la persistencia de un centralismo decisonal y presupuestal que no abandona la vieja idea de que la periferia sólo puede encargarse de asuntos menores, por lo cual las instancias centrales soslayan a la GEH. Pero, este centralismo sufrido por la GEH es reproducido por sus funcionarios en perjuicio de los actores externos (usuarios, funcionarios estatales y municipales). Se percibe desdén por el trabajo, la energía, los conocimientos y la voluntad de los funcionarios de otros órdenes de gobierno. Al parecer se mantiene esta actitud de vieja factura que inhibe la participación de otros actores.

También, es visible la inmediatez que invade a la GEH; elementos como la equidad, centralidad del ciudadano, sustentabilidad, entre otros, son aplazados en vista de su falta de urgencia. Se percibe una cotidianidad dominada por las actividades de administración del agua y su correspondiente normatividad.

Finalmente, es posible concluir que la participación social se encuentra totalmente afuera de la agenda de la GEH, pues las únicas posibilidades se encuentran en el seno de los consejos de cuenca, aunque estos experimenten problemas en su funcionamiento eficaz.

Hipótesis 3: *El marco institucional de la GEH produce resultados diferentes a las expectativas de cambio.* Las expectativas de cambio consignadas en los documentos normativos y programáticos mantienen una brecha con la información obtenida a partir del análisis documental y el trabajo de campo. Esta situación es entendida a partir de la consideración de que la cultura de la organización ha mantenido tendencias contrarias a los intentos de reforma.

Con estas tesis y los fundamentos que las sustentan podemos responder a las preguntas planteadas en la problematización, de la siguiente manera.

Ante las transformaciones teóricas y empíricas de los últimos años en la gestión pública en general, y de los recursos hídricos, en particular:

### **¿Cómo ha respondido la GEH de la CONAGUA?**

Ha emprendido las tareas y programas que normativa y jerárquicamente le son impuestos. Al interior de la dependencia gubernamental es el funcionariado el más involucrado en los procesos de reforma, mientras que el personal de apoyo desvaloriza las estrategias empleadas.

Los actores del entorno dividen sus impresiones entre reconocimientos de cambio real y direccionado, y acusaciones de inercia en el desempeño. Vale decir que, en gran medida, la GEH ha respondido más por las circunstancias del contexto que por una discusión franca e informada sobre los nuevos derroteros de la gestión pública y de los recursos hídricos.

### **¿Es coherente su transformación con los postulados de los desarrollos más recientes en materia de gestión pública y gobernanza?**

La Gestión de Calidad y la Gestión Estratégica han logrado constituirse como los elementos de la Nueva Gestión Pública presentes en el gobierno federal. Sin embargo, su recurrencia discursiva, materializada en diferentes instrumentos normativos y programáticos, no ha logrado transformar significativamente a la GEH. Son visibles aún algunos remanentes del pasado arreglo publiadministrativo.

Las formas de interlocución con los diversos actores se han transformado gradualmente, ya por el peso de los cambios en el sistema político, ya por los cambios procurados en la dependencia. Hoy se reconocen nuevos espacios creados ex profeso para la discusión y eventual toma de decisiones, destacando los consejos de cuenca. Estamos en condiciones de concluir que se registra un avance en materia de gobernanza, aún cuando quedan resabios del esquema centralista y vertical.

### **¿Se encamina a un desempeño con enfoque en la GIRH?**

La transformación del marco jurídico y la organización institucional (por cuencas) representa un avance significativo, pero insuficiente. A diferencia de otros países, la CONAGUA se ha ido adecuando para dar cumplimiento a los compromisos internacionales, pero aún hay muchas asignaturas pendientes. Por ejemplo, no se aprecia un emplazamiento real para integrar sus diferentes valores

(social, económico y ambiental); la cantidad y la calidad caminan separadas aunque las trabaje la misma institución (el esfuerzo por ampliar la cobertura y la permisibilidad para contaminar pagando, son un ejemplo claro); la dispersión de los diferentes actores se ha ido mediatizando; la atención a los asuntos del agua no dejan de tener un predominio técnico y normativo que soslaya otras aportaciones provenientes de las ciencias sociales (administración pública, psicología social, sociología, entre otras).

### **¿Qué inercias negativas existen?**

La tendencia a centralizar las decisiones es una de las inercias más evidentes en la CONAGUA. Propios y extraños reconocen que el papel del gobierno federal sigue siendo predominante, sobre todo en el manejo presupuestario y en la determinación de las políticas. Pero este fenómeno no es exclusivo entre órdenes de gobierno, también se reproduce esta tentación centralizadora al interior del propio gobierno federal; la organización del sector es jerárquica y esquiva a ceder potestades a quienes se encuentran cuesta abajo en el escalafón.

Si bien es cierto que no se aprecia un afán por impulsar la eficiencia a través del sistema de mercado, si es evidente que ocurre a través de la reducción del aparato burocrático aunque el costo sea perder recursos humanos con capacidades forjadas en el tiempo.

### **¿Qué logros se identifican?**

Entre los logros más evidentes de la GEH destacan los siguientes: una consolidada autoridad técnica en hidráulica forjada a través de la conformación de equipos experimentados. Estabilidad en las relaciones laborales al interior de la dependencia. Creciente apertura hacia sus interlocutores. Perseverancia en el cultivo de los consejos de cuenca. Sobre todo, la convicción de que el servicio público se está transformando y que es necesario ser consecuente con el ritmo y talante de tal fenómeno.

## 8. Fuentes de consulta

- Aguilar Camín, H. 2004. Después del milagro. Primera edición. Ediciones Cal y Arena. México.
- Aguilar M., A. y R. Hernández M. 2006. Innovación en la gestión de los residuos sólidos en la Región VII del Estado de México, *In: Revista Espacios Público*. Año 9. No.18. Toluca. Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Aguilar V., L. F. 1996. La hechura de las políticas; segunda antología. Miguel Ángel Porrúa. México.
- Aguilar V., L. F. 2006. Gobernanza y gestión pública. Fondo de Cultura Económica (FCE). México.
- Aguilar V., L. F. 1984. Estado, régimen y sistema político. (Notas para una discusión sobre la crisis del Welfare State), *In: E. Vega Juan, Teoría y política en América Latina*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). México.
- Aguilar V., L. F. 1993. Los objetos de conocimiento de la administración pública, *In: Revista de Administración Pública (RAP)*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). No. 54 abril-junio. México.
- Aldama R., Á. A. 2004. El agua en México: una crisis que no debe ser ignorada, *In: La gestión del agua en México: los retos para el desarrollo sustentable*. Miguel Ángel Porrúa-Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). México.
- Arellano G. D. 2004. Gestión Pública: Fuentes analíticas, críticas pertinentes y advertencias sobre su uso, *In: Gerencia Pública: Una Aproximación Plural*. Guerrero O. O. (Coord.). Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). (Ed.). México.
- Ayala E., J. 2004. Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)-Miguel Ángel Porrúa. México.

- Bartolini S. 1991. Metodología de la investigación política, *In*: Bartolini et. al., Manual de ciencia política. Alianza Editorial. Madrid.
- Barzelay M. 2000. Atravesando la burocracia. Primera reimpresión. Fondo de Cultura Económica (FCE). México.
- Cabrero M., E. 1997. Del administrador al gerente público. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). México.
- Cabrero M., E. 1999. Gerencia pública municipal. Miguel Ángel Porrúa (MAP)-Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). México.
- Cabrero M., E. 2006. Estudio introductorio, *In*: Bozeman B. (Coord.). La gestión pública. Su situación actual. Fondo de Cultura Económica (FCE). México.
- Caiden G. 1994. Revitalización de la administración pública, *In*: Revista CLAD. núm. 1. ONU. Venezuela.
- Canto M. 1996. Introducción a las ciencias de las políticas, *In*: Política pública y gobierno local (Materiales de trabajo del Diploma Nacional). Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México.
- 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. Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua A.C. Miguel Ángel Porrúa (MAP) y *The Nippon Foundation*. México.
- Cervantes J., L. 1993. Los límites de la modernidad. Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco (UAM)-Gobierno del Estado de Guerrero. México.
- CLAD, 1998. Una nueva gestión pública para América Latina. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Caracas.
- CLAD, *et. al.* 2003. Consenso de Santa Cruz. (V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado). Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Ministerio de Administraciones Públicas de España, Agencia Española de Cooperación Internacional, Fundación Internacional e Iberoamericana para la Administración y las Políticas Públicas, Ministerio de Hacienda de Bolivia y Servicio Nacional de Administración de Personal de Bolivia. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

- CONAGUA. 2001. Programa Nacional Hidráulico 2001-2006. CONAGUA (Comisión Nacional del Agua). México.
- CONAGUA. 2005<sup>a</sup>. Programa Hídrico 2005-2006. Gerencia Estatal en Hidalgo. CONAGUA (Comisión Nacional del Agua). México.
- CONAGUA. 2006. Estadísticas del agua en México 2006. CONAGUA (Comisión Nacional del Agua). México.
- CONAGUA. 2007. Estadísticas del agua en México 2007. CONAGUA (Comisión Nacional del Agua). México.
- Cosío V., D. 1976. El sistema político mexicano. ERA. México.
- Crosby P., B. 1994. Calidad total para el siglo XXI. McGRAW-HILL. México.
- Deming W., E. 1989. Calidad, Productividad y competitividad. Díaz de Santos. Cambridge.
- Dieterich H. 1998. Nueva guía para la investigación científica. Ariel. México.
- 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.
- Flandes A., et al. 1997. Estudio introductorio, *In: Administración Pública y Política Contemporánea: Una Mirada desde las Universidades*. Memoria del Primer Coloquio Interuniversitario de Administración Pública y Ciencia Política. Ciudad de México, 13 y 14 de marzo de 1997. El Colegio de México (ed.). México.
- Fleury S. 1999. Reforma del Estado en América Latina, *In: Nueva Sociedad*. Democracia y sociedad en América Latina. Núm. 160. Marzo/abril. Buenos Aires, Argentina.
- Guerrero O. O. 1999. Del Estado gerencial al Estado cívico. Universidad Autónoma del Estado de México (Ed.). México.
- Guerrero O.O. 1979. La administración Pública del Estado Capitalista. Primera edición. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). México.
- Harmon M., M. y Mayer R. T. 1999. Teoría de la organización para la administración pública. Fondo de Cultura Económica (FCE). México.

- Hernández S., R., et al. 2003. Metodología de la Investigación. Tercera edición. McGRAW-HILL/ Interamericana Editores S.A. de C.V. México.
- Immergut E. 2006. El núcleo teórico del Nuevo Institucionalismo, *en* Víctor Alarcón Olguín (Ishika.). Metodologías para el análisis político: enfoque, procesos e instituciones. Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa (UAM-I). México.
- Ishikawa K. 1997. ¿Qué es el control total de la calidad? Norma. Bogotá.
- Juran J. M. 1990. Juran y la planificación para la calidad. Madrid. Díaz de Santos.
- Keynes J.M. 1997. Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero. Fondo de Cultura Económica (FCE). México.
- Kliksberg B. 1985. La gerencia pública necesaria. Hacia un replanteo integral. *In: Graterol, et. al.* La gerencia pública necesaria. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Venezuela.
- March J. y J. P. Olsen 1984. The new institutionalism: organizational factors in political life, *In: American political science review*.
- March J. y J. P. Olsen 1997. El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Sinaloa. Fondo de Cultura Económica (FCE). México.
- Morín E. 1990. Introducción al Pensamiento Complejo. Gedisa. Argentina.
- North D. 2006. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura Económica (FCE). México.
- OCDE. 1997. La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE. OCDE. Madrid.
- Osorio J. 1997. Despolitización de la ciudadanía y gobernabilidad. *In: Revista Argumentos. Estudios críticos de la sociedad.* Núm. 29. Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco (UAM-X). México.

- Pardo M. C. 1997. *In: Thalia D. Flandes Arreguín, et. al. (coords.) Administración Pública y política contemporánea: una mirada desde las universidades.* El Colegio de México. México.
- Peters B. G. 2001. *La política de la burocracia*, Traducción de Eduardo L. Suárez Galindo. Primera reimpresión de la primera edición en español (1999) de la cuarta edición en inglés (1995). Fondo de Cultura Económica (FCE) y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. (eds.). México.
- Peters B. G. 2003. *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política.* Gedisa. España.
- Petrella R. 2002. *El manifiesto del agua.* Icaria Editorial-Interpón Oxfam. España.
- Pitkin H. F. 1991. *The concept of representation*, Berkeley, University of California Press, 1967, citado en Gianfranco Pasquino (comp.) (1991). *Manual de Ciencia Política.* Alianza Editorial. España.
- Ramos C. O. y Lorda J.A. 2004. *El desarrollo de la infraestructura hidroagrícola en México.* *In: Jacobo, et. al. La gestión del agua en México: los retos para el desarrollo sustentable.* Miguel Ángel Porrúa (MAP) y Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). México.
- Revueltas A. 1993-1994. *Las reformas del Estado en México: del Estado Benefactor al Estado Neoliberal.* *In: Revista Política y Cultura. Solidaridad o competencia.* Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco (UAM-X). México.
- Roemer A. 2000. *Derecho y economía. Políticas públicas del agua.* Miguel Ángel Porrúa y Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Centro de Estudios de Gobernabilidad y Política Pública, A.C. México.
- Rojas S. R. 1987. *Guía para realizar investigaciones sociales.* Plaza y Valdés. México.
- Rojas S. R. 2001. *Investigación social. Teoría y praxis.* Plaza y Valdés. México.

- Romero J. J. 2001. Estudio introductorio, *In: Powell Walter W. y Paul J. Dimagio (comps)*, El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma del Estado de México. Fondo de Cultura Económica (FCE). México.
- Saleth R. M. y Dinar, A. 2004. *The institutional economics of water. A cross-country analysis of institutions and performance*. A co-publication with The World Bank and Edward Elgar. UK and USA.
- Steiner G. A. 1998. Planeación estratégica. Lo que todo director debe saber. Vigésima Tercera Reimpresión. Compañía Editorial Continental, S.A. de C.V. México.
- Sánchez G. J. J. 2002. Gestión pública y governance. Instituto de Administración Pública del Estado de México. México.
- Sánchez G. J. J. 2006. Nuevo institucionalismo e institucionalidad en México. *In: Bruce J. Perlman y Juan de Dios Pineda (coords.)*. Nuevo institucionalismo e institucionalidad en México. Universidad Autónoma del Estado de México - The University of New Mexico. México.
- Simon H. 1988. El comportamiento administrativo. Ed. Aguilar. Argentina.
- Solanes M. 1995. Informe de Misión a Brasil. División de Recursos Naturales e Infraestructura. CEPAL. Santiago de Chile.
- Sota M., A. 1997. Nuevo institucionalismo. La importancia del análisis en la transición democrática en México, *In: Thalía D. Flandes Arreguín et. al. (coords.)*. Administración Pública y política contemporánea: una mirada desde las universidades. El Colegio de México. México.
- Tarrés M. L. (coord.). 2001. Observar, escuchar y comprender. *Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. Miguel Ángel Porrúa, El Colegio de México y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. México.
- Uvalle B. 2006. Neoinstitucionalismo y práctica del poder en el México contemporáneo. *In: Bruce J. Perlman y Juan de Dios Pineda (coords.)*. Nuevo institucionalismo e institucionalidad en México. Universidad Autónoma del Estado de México - The University of New Mexico. México.
- Vergara R. 1997. Estudio introductorio, *In: March James y Johan P. Olsen*. El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Sinaloa. Fondo de Cultura Económica (FCE). México.

### **Leyes y reglamentos**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo (CPEH).

Ley de Aguas Nacionales (LAN).

Ley Federal de Derechos en Materia de Agua (LFDMA)

Ley Estatal de Agua y Alcantarillado del Estado de Hidalgo (LEAAEH).

Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA).

Ley para la Protección al Ambiente en el Estado de Hidalgo (LPAEH).

Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales (RLAN).

Reglas de Organización y Funcionamiento de los Consejos de Cuenca (ROFCC).

Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Agua (RICONAGUA).

### **Documentos**

Presidencia de la República. 2003. *Modelo de Calidad INTRAGOB. Red de Calidad del Gobierno Federal*. Revisión 1. Marzo de 2003. Oficina para la Innovación y Calidad Gubernamental. México.

CONAGUA. 2002. *Criterios de evaluación del autodiagnóstico 2002*. Documento de trabajo. Gerencia Estatal en Hidalgo.

CONAGUA. 2003. *Criterios de evaluación del autodiagnóstico 2003*. Documento de trabajo. Gerencia Estatal en Hidalgo.

CONAGUA. 2004. *Procedimiento de planeación estratégica*. Documento de trabajo. Código PR-C5-01. Noviembre 2004. Gerencia Estatal en Hidalgo.

CONAGUA. 2004<sup>b</sup>. *Sistema formal para la planeación operativa*. Documento de trabajo. Julio 2004. Gerencia Estatal en Hidalgo.

CONAGUA. 2005<sup>b</sup>. *Reporte de sistemas. Hidalgo 2005*. Documento de trabajo. Gerencia Estatal en Hidalgo.

Censo de Población y Vivienda del año 2000. INEGI, 2001.

## **Mesografía**

<http://www.jornada.unam.mx/2007/11/12/index.php?section=opinion&article=034o1eco>

Consejo de Cuenca del Valle de México <http://www.ccvn.org.mx>

Biswas, Asit K. (2004) Integrated Water Resources Management: a Reassessment (en línea) [consultado el 15 de junio de 2006]. Disponible en, <http://www.thirdworldcentre.org>

IIDS, Boletín del Foro Mundial del Agua, Sábado 25 de marzo de 2006, Vol. 82, No. 15, publicado por el Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible, en colaboración con el Secretariado del IV Foro Mundial del Agua (en línea) [consultado el 26 de mayo de 2009]. Disponible en, <http://www.iisd.ca/ymb/worldwater4/html/ymbvol82num9s.html>

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2005.pdf>.

<http://www.un.org/spanish/esa/devagenda/population.html>

<http://www.eclac.cl/cumbres/default.asp>

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N87/184/67/IMG/N8718467.pdf?OpenElement>

<http://www.wmo.ch/pages/prog/hwrrp/documents/english/icwedece.html>

<http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/doconf.htm>

[http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/wwc/Library/Official\\_Declarations/Marrakech\\_Declaration.pdf](http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/wwc/Library/Official_Declarations/Marrakech_Declaration.pdf)

[http://www.ubp.edu.ar/todoambiente/publicaciones/pdf\\_terra/declaracion\\_ministerial\\_haya\\_seguridad.pdf](http://www.ubp.edu.ar/todoambiente/publicaciones/pdf_terra/declaracion_ministerial_haya_seguridad.pdf)

<http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/doconf.htm>

<http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/agenda21sptoc.htm>

## **Hemerografía**

Diario Oficial de la Federación, 12 de diciembre de 2007.

Diario Oficial de la Federación, 30 de noviembre de 2006.

## 9. Anexos

<b>Anexo 1. Disponibilidad de Agua por Unidad Geohidrológica (Acuífero) Estado de Hidalgo</b>	
<b>Unidad Hidrogeológica</b>	<b>Disponibilidad/ Déficit (Mm<sup>3</sup>)</b>
1317 Valle de Tulancingo	-15.6
1310 Valle de Mezquital	15.3
1312 Ixmiquilpan	20.7
1313 Actopan-Santiago de Anaya	-5.5
1319 Tecocomulco	27.3
1320 Apan	91.4
1508 Cuautitlán-Pachuca	-40.5

Fuente: CNA (2005<sup>a</sup>), Programa Hídrico 2005-2006, Gerencia Estatal en Hidalgo, CNA (Comisión Nacional del Agua).

<b>Anexo 2. Disponibilidad de Agua por Región Hidrológica Estado de Hidalgo</b>					
<b>Región Hidrológica</b>	<b>Subcuencas</b>	<b>Área</b>	<b>Volumen (Mm<sup>3</sup>)</b>		
		<b>(Km2)</b>	<b>OFERTA</b>	<b>DEMANDA</b>	<b>DISPONIBILIDAD</b>
26 Pánuco (95% del territorio)	Moctezuma	11,079	2,811.7	194.8	2,616.9
	Tula	4,888	2,728.0	2,722.9	5.1
	Avenidas	2,532	271.0	55.5	215.5
	San Juan	1,294	116.3	103.2	13.1
	<b>Subtotal</b>	<b>19,793</b>	<b>5,927.1</b>	<b>3,076.5</b>	<b>2,850.6</b>
27 Norte de Veracruz Tuxpan-Nautla (5% del territorio)	Cazones-	265	47.2	5.0	42.2
	Tecolutla	847	241.0	2.8	238.2
	Tuxpan	1,112	288.1	7.8	280.4
	<b>Subtotal</b>				
	<b>Total</b>	<b>20,905</b>	<b>6,215.2</b>	<b>3,084.2</b>	<b>3,131.0</b>

Fuente: CNA (2005<sup>a</sup>), Programa Hídrico 2005-2006, Gerencia Estatal en Hidalgo, CNA (Comisión Nacional del Agua).

<b>Anexo 3. Distritos de Riego Estado de Hidalgo</b>			
<b>Distritos De Riego</b>	<b>Superficie Dominada (Ha)</b>	<b>No. De Usuarios</b>	<b>Volumen Bruto De Agua Utilizado (Millares De M3)</b>
<b>CUENCA DEL RÍO TULA-REGIÓN VALLE DE MÉXICO</b>			
003-Tula	51,033	35.796	1,083,600
100-Alfajayucan	35,105	22.343	417,800
112-Ajacuba	3,994	1.871	16,356
<b>SUBTOTAL</b>	<b>90,132</b>	<b>60,010</b>	<b>1,517,756</b>
<b>CUENCA DEL RÍO PÁNUCO-REGIÓN GOLFO NORTE</b>			
008-Metztlán	5,024	3,043	38,130
028-Tulancingo	753	408	12,255
<b>SUBTOTAL</b>	<b>5,777</b>	<b>3,451</b>	<b>50,385</b>
<b>TOTAL</b>	<b>95,909</b>	<b>63,461</b>	<b>1,568,141</b>

Fuente: CNA (2005<sup>a</sup>), Programa Hídrico 2005-2006, Gerencia Estatal en Hidalgo, CNA (Comisión Nacional del Agua).

<b>Anexo 4. Aprovechamiento en los Distritos de Riego Estado de Hidalgo</b>				
<b>Distrito</b>	<b>Riegos</b>	<b>Lámina De Riego (Cm)</b>		<b>Eficiencia</b>
		<b>NETA</b>	<b>BRUTA</b>	
003-Tula	6.86	118.01	177.49	50.0%
100-Alfajayucan	6.89	106.63	170.88	62.7%
112-Ajacuba	3.00	51.60	55.28	70.0%
008-Metztlán	2.89	43.41	56.88	72.3%
028-Tulancingo	8.50	153.40	209.00	74.3%

Fuente: CNA (2005<sup>a</sup>), Programa Hídrico 2005-2006, Gerencia Estatal en Hidalgo, CNA (Comisión Nacional del Agua).

<b>Anexo 5. Aprovechamiento en las Unidades de Riego Estado de Hidalgo</b>				
	O.	OBRAS	SUPERFICIE (ha)	VOLUMEN Mm <sup>3</sup>
Unidades de riego organizadas	347	373	42,186	516.6
Unidades de riego sin organizar	149	149	19,928	244
<b>Total</b>	<b>496</b>	<b>522</b>	<b>62,114</b>	<b>760.6</b>
Unidades organizadas con pozo	125	130	8,836	108.2
Unidades sin organizar con pozo	125	85	8,292	101.5
Aprovechamientos subterráneos	210	215	17,128	209.7
Aprovechamientos superficiales	286	307	44,986	550.9
<b>Total</b>	<b>496</b>	<b>522</b>	<b>62,114</b>	<b>760.6</b>

Fuente: CNA (2005<sup>a</sup>), Programa Hídrico 2005-2006, Gerencia Estatal en Hidalgo, CNA (Comisión Nacional del Agua).

<b>Anexo 6. Saneamiento en el Estado de Hidalgo</b>								
Subcuenca	E. de Monitoreo	Clasificación de La Corriente <sup>1</sup>	Índice de Calidad Del Agua (%)	Volumen de Descarga	No. de Plantas de Tratamiento	Capacidad de		Volumen Tratado
						Diseño	Operación	
						(lps)		
Moctezuma	8	Contaminado	35	30,394	6	24	19	599
Tula	8	Altamente Cont. <sup>2</sup>	20	79,660	26	1,576	905	28,540
Avenidas	1	Poco Cont. <sup>3</sup>	50	21,076	15	93	32	1,009
San Juan	1	Altamente Cont.	34	2,282	2	16	13	410
<b>Subtotal</b>	<b>18</b>	<b>Contaminado</b>		<b>133,412</b>	<b>49</b>	<b>1,709</b>	<b>969</b>	<b>30,558</b>
Cazones-Tecolutla	s/e	s/d		2,786	0	0		
Tuxpan	s/e	s/d		2,786	0	0		
<b>Subtotal</b>				<b>2,786</b>				
<b>Total</b>	<b>18</b>			<b>136,198</b>	<b>49</b>	<b>1,709</b>	<b>969</b>	<b>30,558</b>

Notas: Volumen en miles de metros cúbicos anuales. (s/e) Sin estaciones(s/d) Sin datos. (1) Datos de calidad del agua 2001, (2) Datos del Emisor central, (3) Datos de la estación La Cruz, Tasquillo.

Fuente: CNA (2005<sup>a</sup>), Programa Hídrico 2005-2006, Gerencia Estatal en Hidalgo, CNA (Comisión Nacional del Agua)

<b>Anexo 7. Estado de Hidalgo / Consejos De Cuenca</b>				
<b>Consejo De Cuenca</b>	<b>Superficie Territorial (Km<sup>2</sup>)</b>	<b>Estados Que Se Incluyen</b>	<b>Participación Estatal (%)</b>	<b>Superficie Comprendida</b>
<b>Río Pánuco</b> Instalación: 26-agosto-1999	127,865	Hidalgo	9	40 Municipios 11,903 km <sup>2</sup> (57%)
		San Luis Potosí	22	
		Tamaulipas	45	
		Veracruz	12	
		Querétaro	7	
		Guanajuato	2	
		México	2	
		Nuevo León	1	
<b>Valle de México</b> Instalación: 11-noviembre-1996	16,500	Hidalgo	48	39 Municipios 7,982 km <sup>2</sup> (38%)
		México	40	
		D.F.	9	
		Tlaxcala	3	
<b>Ríos Tuxpan al Jamapa</b> Instalación: 12-septiembre-2000	33,883	Hidalgo	1	5 Municipios 1,020 km <sup>2</sup> (5%)
		Puebla	14	
		Veracruz	55	

Fuente: CNA (2005<sup>a</sup>), Programa Hídrico 2005-2006, Gerencia Estatal en Hidalgo, CNA (Comisión Nacional del Agua).



<b>Anexo 8. Organismos Auxiliares de los Consejos de Cuenca Estado de Hidalgo</b>			
<b>Organismo Auxiliar</b>	<b>Instalación</b>	<b>Municipios Que Lo Integran</b>	<b>Problemática</b>
<b>Comisión de Cuenca del Río San Juan</b>	1/Agosto/1997	C.C. Río Pánuco Incluye a 5 municipios del Estado de México, 7 de Querétaro y 3 de Hidalgo.	Región de situación compleja por contaminación y escasez.
<b>Comité de Cuenca de Cañada de Madero</b>	30/Junio/2000	Municipio de Tepeji del Río	Aprovechamiento, uso y contaminación
<b>Comité Técnico de Aguas Subterráneas del Acuífero Huichapan - Tecozautla</b>	8/Sept./2000	(COTAS) Municipios: Nopala de Villagrán, Huichapan y Tecozautla.	Revertir el proceso de sobreexplotación del acuífero. Para equilibrar la oferta y demanda del recurso.
<b>Comité Técnico de Aguas Subterráneas del Acuífero del Valle de Tulancingo.</b>	25/Julio/2002	(COTAS) Municipios: Singuilucan, Tulancingo, Cuautepéc de Hinojosa, Santiago Tulantepec, Metepec, Acatlan y parcialmente Acaxochitlán.	

Fuente: CNA (2005<sup>a</sup>), Programa Hídrico 2005-2006, Gerencia Estatal en Hidalgo, CNA (Comisión Nacional del Agua).

<b>Anexo 9. Organismos Operadores de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en el Estado de Hidalgo</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión de Agua y Alcantarillado del Sistema Actopan (CAASA)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión de Agua, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Alfajayucan (CAASMAH)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Atitalaquia, Hgo. (CAPASMAH)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Cuautepéc de Hinojosa, Hgo. (CAPASNCHH)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Huejutla de Reyes, Hgo. (CAPASHH)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Huichapan (CAPOSA)</li> </ul>

Continúa

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Ixmiquilpan, Hgo. (CAPASMIH)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Santiago Tulantepec (CAASST)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Zimapan (CAPASAZIM)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de San Agustín Tlaxiaca (CAPASSAT)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión de Agua Potable y Alcantarillado de Tula (CAPYAT)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión de Agua y Alcantarillado de Sistemas Intermunicipales (CAASIM)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organismo Descentralizado de Agua Potable y Alcantarillado de Cardonal (ODAPYAC)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión de Agua y Alcantarillado del Municipio de Progreso de Álvaro Obregón (CAAMPAO)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Mixquiahuala de Juárez, Hgo. (CAAMM)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión de Agua y Alcantarillado del Municipio de San Salvador, Hgo. (CAAMSSH)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión de Agua y Alcantarillado del Sistema Valle de Mezquital (CAASVAM)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión de Agua y Alcantarillado del Municipio de Tepeji del Río de Ocampo, Hgo. (CAAMTROH)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión de Agua y Alcantarillado del Municipio de Tizayuca, Hgo. (CAAMTH)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión de Agua y Alcantarillado del Municipio de Tulancingo (CAAMT)</li> </ul>

*Fuente: CNA (2005<sup>a</sup>), Programa Hídrico 2005-2006, Gerencia Estatal en Hidalgo, CNA (Comisión Nacional del Agua).*





**Anexo 10**  
**Colegio de Posgraduados**  
**Institución de Investigación y Enseñanza Agrícola**

**Cédula de entrevista**

Funcionarios municipales y organismos operadores municipales

Nombre:
Dirección:
Teléfono:
e-mail:
Cargo:

**Preguntas**

1. ¿Existen los mecanismos suficientes y adecuados (jurídicos, administrativos, políticos) para coordinarse con la Gerencia Estatal de la CNA en Hidalgo? Si la respuesta es positiva; ¿Como cuáles? ¿Qué productos aportarían evidencia al respecto?
2. ¿Considera que la CNA en Hidalgo se ha transformado positivamente para realizar su trabajo?
3. ¿Qué opinión le merece el enfoque Gestión Integrada de los Recursos Hídricos?
4. ¿Cree que la CNA en Hidalgo atiende, en materia de agua, a los gobiernos municipales y organismos operadores, buscando que queden satisfechos con su desempeño o sólo sigue sus propias normas y políticas?
5. ¿Qué sugeriría cambiar a la CNA en Hidalgo?
6. ¿Qué cree que puede mantener con orgullo la CNA en Hidalgo?





**Anexo 11**  
**Colegio de Posgraduados**  
**Institución de Investigación y Enseñanza Agrícola**

**Cédula de entrevista**

Funcionarios de la Gerencia Estatal en Hidalgo

Nombre:
Dirección:
Teléfono:
e-mail:
Cargo:

**Nota:** esta entrevista se refiere al sexenio 2000-2006 y tiene como propósito aprovechar la experiencia de la responsabilidad específica de los funcionarios, así como su visión global sobre la Comisión Nacional del Agua en Hidalgo, por lo que las preguntas están formuladas con ese doble criterio; sobre su área específica y/o en general, sobre la institución. Será de gran valía el comentario final (libre) que puedan obsequiar a este proyecto de investigación.

Será importante hacer referencia a documentos de la institución para responder.

**Preguntas**

**Institucionalidad**

1. ¿Considera que las decisiones que provienen del centro tienen un valor superior a las que se toman localmente? (el objetivo es explorar el aprecio que usted tiene por la descentralización)

2. ¿Considera que la CNA en Hidalgo funciona con un nivel aceptable de descentralización hacia la sociedad? ¿Por qué? (se refiere a que si la sociedad se encarga de algunas tareas que antes realizaba CNA)

3. ¿Considera que la CNA en Hidalgo funciona con un nivel aceptable de descentralización hacia el gobierno del Estado de Hidalgo? ¿Por qué?

4. ¿Qué mecanismos han sido utilizados para resolver los conflictos entre el personal de la Gerencia Estatal? (Reglamentos, conciliación, etc.)

*Continúa*

5. ¿Qué mecanismos han sido utilizados para resolver los conflictos con otras dependencias de gobierno?

6. ¿Ante la eventualidad de tomar decisiones es necesario esperar instrucciones de los superiores jerárquicos o se concede margen de maniobra para hacerlo?

7. ¿Qué tiene más valor para el desempeño de los funcionarios; el marco normativo (reglamentos, manuales) o el criterio y la experiencia? (se refiere a qué se tiene mayor aprecio; si a la norma o a la experiencia)

8. ¿Qué opinión le merece el enfoque Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) en el desempeño institucional de la Gerencia Estatal en Hidalgo?

#### Participación social

9. ¿Qué importancia merece la equidad de género en las políticas de gestión de los recursos hídricos en Hidalgo? ¿Cómo se ha manifestado esa importancia? (se refiere a la igualdad en el trato entre hombres y mujeres en el trabajo de la institución, sobre todo a preguntar si se brinda especial atención a través de programas especiales sobre la cuestión o a acciones concretas)

10. ¿Qué importancia merece la participación de jóvenes organizados en las políticas de gestión de los recursos hídricos en Hidalgo? ¿Cómo se ha manifestado esa importancia?

11. ¿Qué importancia merece la participación de grupos indígenas en las políticas de gestión de los recursos hídricos en Hidalgo? ¿Cómo se ha manifestado esa importancia?

12. ¿Qué importancia merece la participación de organizaciones civiles en las políticas de gestión de los recursos hídricos en Hidalgo? ¿Cómo se ha manifestado esa importancia?

*Continúa*

## Valor económico

13. ¿Existe oferta y demanda para crear mercados de agua en Hidalgo? (se cuestiona si existe quien demande agua, al margen de los compromisos de CNA, y a que si la institución visualiza atenderlos)

14. ¿Las políticas de la Gerencia Estatal privilegian la oferta o la demanda de agua? (antaoño, era CNA quien determinaba la expansión de los servicios - oferta-, me pregunto si ahora se procede por petición expresa y seleccionada - demanda-.

15. ¿Qué sugeriría cambiar a la CNA en Hidalgo?

16. ¿Qué cree que puede mantener con orgullo la CNA en Hidalgo?





**Anexo 12**  
**Colegio de Posgraduados**  
**Institución de Investigación y Enseñanza Agrícola**

**Cédula de entrevista**

Funcionarios de la Comisión Estatal de Agua

Nombre:
Dirección:
Teléfono:
e-mail:
Cargo:

**Preguntas**

1. ¿Las políticas de descentralización hacia la Comisión Estatal del Agua han sido adecuadas?
2. ¿Existen los mecanismos suficientes y adecuados (jurídicos, administrativos, políticos) para coordinarse con la Gerencia Estatal de la CNA en Hidalgo?
3. ¿Considera que la CNA en Hidalgo se ha transformado positivamente para realizar su trabajo?
4. ¿Qué opinión le merece el enfoque “Gestión Integrada de los Recursos Hídricos”?
5. ¿Cree que la CNA en Hidalgo atiende al Gobierno del Estado, en materia de agua, buscando que quede satisfecho con su desempeño o sólo sigue sus propias normas y políticas?
6. ¿Qué sugeriría cambiar a la CNA en Hidalgo?
7. ¿Qué cree que puede mantener con orgullo la CNA en Hidalgo?



**Anexo 13**  
**Colegio de Posgraduados**  
**Institución de Investigación y Enseñanza Agrícola**

**Cédula de entrevista**

Funcionarios del Gobierno Federal

Nombre:
Dirección:
Teléfono:
e-mail:
Cargo:

**Preguntas**

1. ¿Existen los mecanismos suficientes y adecuados (jurídicos, administrativos, políticos) para coordinarse con la Gerencia Estatal de CNA en Hidalgo?
2. ¿Considera que la CNA en Hidalgo se ha transformado positivamente para realizar su trabajo?
3. ¿Qué opinión le merece el enfoque Gestión Integrada de los Recursos Hídricos?
4. ¿Qué sugeriría cambiar a la CNA en Hidalgo?
5. ¿Qué cree que puede mantener con orgullo la CNA en Hidalgo?



**Anexo 14**  
**Colegio de Posgraduados**  
**Institución de Investigación y Enseñanza Agrícola**

**Cédula de entrevista**

Miembros de los Consejos de Cuenca

Nombre:
Dirección:
Teléfono:
e-mail:
Cargo:

**Preguntas**

Institucionalidad

1. ¿Considera que la Gerencia Estatal de la CNA en Hidalgo funciona con un nivel aceptable de descentralización? ¿Por qué?
2. ¿Qué mecanismos son utilizados para resolver conflictos entre CNA Hidalgo y el Consejo de Cuenca?

Participación social

3. ¿Se procura la equidad de género en la gestión de los recursos hídricos en Hidalgo?
4. ¿Se procura la participación de jóvenes organizados en la gestión de los recursos hídricos en Hidalgo?
5. ¿Se procura la participación de grupos indígenas en la gestión de los recursos hídricos en Hidalgo?
6. ¿Se procura la participación de organizaciones civiles en la gestión de los recursos hídricos en Hidalgo?

*Continúa*

7. ¿Qué opinión le merece el enfoque “Gestión Integrada de los Recursos Hídricos”?

8. ¿Considera que la CNA en Hidalgo se ha transformado positivamente para realizar su trabajo?

9. ¿Considera que es positivo el estado actual de la estructura y funcionamiento de su consejo de cuenca? ¿Qué cambiaría? ¿Qué reforzaría?

10. ¿Qué sugeriría cambiar a la CNA en Hidalgo?

11. ¿Qué cree que puede mantener con orgullo la CNA en Hidalgo?





**Anexo 15**  
**Colegio de Posgraduados**  
**Institución de Investigación y Enseñanza Agrícola**  
Cuestionario

El presente cuestionario es un instrumento para recabar información útil relativa a la tesis “Innovación en la Gestión de los Recursos Hídricos en el Estado de Hidalgo”, inscrita en el Programa Doctoral de Hidrociencias del Colegio de Posgraduados. Los fines son estrictamente académicos por lo que no es importante que ponga su nombre. Agradecemos su colaboración en este trabajo.

**Instrucciones.**

a) Conteste subrayando sólo una de las opciones que se ofrecen.

a) Las siguientes preguntas son relativas al periodo 2001-2006, es preciso que las respuestas coincidan con ese tiempo.

- I. Sexo.
  - a. Masculino
  - b. femenino
- II. Edad.
  - \_\_\_\_\_ años
- III. Antigüedad en la CNA.
  - \_\_\_\_\_ años
- IV. Puesto que desempeña en la CNA
  - a. Empleado de Base
  - b. Empleado de Confianza
  - c. Especialista en Hidráulica
  - d. Mandos Medios.

*Continúa*

**1. La Misión de la CNA en el Estado de Hidalgo se refiere a:**

- a) Dar agua a los campesinos a través de riego tecnificado.
- b) brindar atención a las zonas de riesgo para evitar inundaciones.
- c) Administrar y preservar las aguas nacionales, en coordinación con las instancias de gobierno y la participación de la sociedad hidalguense para lograr su uso sustentable.
- d) Ser un órgano normativo del sector hídrico, con excelencia técnica y calidad en el servicio, que consolide la participación de la sociedad y las instancias de gobierno en la administración del agua.
- e) No sabe

**2. ¿Usted participó en la elaboración del Plan de Desarrollo 2001-2006?**

- a) Si
- b) No

**3. Si la respuesta anterior es positiva ¿De qué forma participó?**

- a) Se me consultó por escrito
- b) En reuniones de trabajo
- c) De manera informal

**4. ¿Su desempeño laboral, cada día, está relacionado con el Plan de Desarrollo 2001-2006?**

- a) Si
- b) No

**5. ¿Su trabajo es evaluado periódicamente?**

- a) Si
- b) No

**6. Si la respuesta anterior es positiva ¿conoce el resultado de la evaluación?**

- a) Si
- b) No

**7. Si la respuesta a la pregunta 5 es positiva ¿La evaluación está relacionada con el Plan?**

- a) Si
- b) No

**8. ¿El personal es informado sobre los logros y metas no alcanzadas en la institución?**

- a) Si
- b) No

**9. Para decidir sobre que tareas, obras y acciones se realizarán en la institución, ¿cómo se toman las decisiones?**

- a) Generalmente vienen de las oficinas centrales de la CNA
- b) Los mandos superiores de la CNA en Hidalgo lo hacen
- c) Tomando en cuenta mi experiencia y la de mis compañeros
- d) No sabe

*Continúa*

- 10. Cuando surge un problema en su área de trabajo, Ud.**  
a) Consulta las normas técnicas y legales para resolverlo  
b) Aplica su experiencia y criterio para resolverlo
- 11. En el sexenio 2001-2006 ¿aumentaron sus capacidades para el trabajo, a través de cursos y talleres?**  
a) Si  
b) No
- 12. Si la respuesta anterior fue afirmativa ¿Principalmente, qué tipo de capacidades nuevas adquirió?**  
a) Capacidades técnicas, propias de mi área de trabajo  
b) Capacidades para conocer mejor la institución  
c) Capacidades para mejorar la relación con mis compañeros  
d) Capacidades para atender mejor a los usuarios
- 13. ¿Conoce el significado de la expresión “Gestión Integrada de los Recursos Hídricos”?**  
a) No  
b) Si, y consiste en \_\_\_\_\_
- 14. ¿Ha sido de utilidad para la institución el Programa INTRAGOB?**  
a) Si  
b) No  
c) No sabe nada al respecto
- 15. Diga de manera breve qué le gustaría que cambiara en la institución**

\_\_\_\_\_

**Diga de manera breve qué le gusta y le causa orgullo sobre la institución**

\_\_\_\_\_



**Anexo 16**  
**Colegio de Posgraduados**  
**Institución de Investigación y Enseñanza Agrícola**  
Escala Likert

**Instrucciones.**

Las siguientes afirmaciones son opiniones con las que algunas personas están de acuerdo y otras en desacuerdo.

Subraye, por favor, la opción que exprese que tan de acuerdo está usted con cada una de estas opiniones. **Recuerde que este trabajo se refiere al periodo 2001-2006.**

**Gracias** a todo el personal de la Comisión Nacional del Agua, adscrita en el Estado de Hidalgo, por colaborar con este trabajo.

**1) A raíz de la implantación del programa INTRAGOB ha mejorado el desempeño de la institución.**

1. Muy de acuerdo
2. De acuerdo
3. Ni de acuerdo, ni en desacuerdo
4. En desacuerdo
5. Muy en desacuerdo

**2) Los mandos superiores explican permanentemente en qué consiste la “Gestión Integrada de los Recursos Hídricos”.**

- 1) Muy de acuerdo
- 2) De acuerdo
- 3) Ni de acuerdo, ni en desacuerdo
- 4) En desacuerdo
- 5) Muy en desacuerdo

*Continúa*

**3) Las decisiones para mejorar el desempeño de la institución deben ser tomados por los mandos superiores y no por el personal operativo.**

1. Muy de acuerdo
2. De acuerdo
3. Ni de acuerdo, ni en desacuerdo
4. En desacuerdo
5. Muy en desacuerdo

**4) Las leyes y reglamentos, en materia de agua, deben respetarse sólo si es conveniente.**

- 1) Muy de acuerdo
- 2) De acuerdo
- 3) Ni de acuerdo, ni en desacuerdo
- 4) En desacuerdo
- 5) Muy en desacuerdo

**5) Los planes y programas de la institución son indispensables para que pueda funcionar correctamente.**

1. Muy de acuerdo
2. De acuerdo
3. Ni de acuerdo, ni en desacuerdo
4. En desacuerdo
5. Muy en desacuerdo

**6) La relación entre los mandos superiores y los empleados de base es de respeto y colaboración.**

1. Muy de acuerdo
2. De acuerdo
3. Ni de acuerdo, ni en desacuerdo
4. En desacuerdo
5. Muy en desacuerdo

*Continúa*

**7) El ciudadano-usuario es el personaje más importante en la gestión del agua.**

1. Muy de acuerdo
2. De acuerdo
3. Ni de acuerdo, ni en desacuerdo
4. En desacuerdo
5. Muy en desacuerdo

**8) Valores como la honestidad, respeto, calidad, justicia, compromiso y puntualidad se han fortalecido durante el sexenio 2001-2006.**

- 1) Muy de acuerdo
- 2) De acuerdo
- 3) Ni de acuerdo, ni en desacuerdo
- 4) En desacuerdo
- 5) Muy en desacuerdo



<b>Anexo 17. De los indicadores a la recolección de información</b>					
<b>Indicadores</b>	<b>Definiciones operativas</b>	<b>Métodos</b>	<b>Técnicas</b>	<b>Instrumentos</b>	
Calidad	Presencia de INTRAGOB	Análisis y Síntesis documental	Sistematización/documental	Ficha de trabajo documental	
		Registro censal	Censo	Cuestionario	
		Registro censal	Censo	Escala de actitud	
Descentralización	Descentralización hacia la sociedad	Muestreo selectivo de informantes clave	Entrevista estructurada	Guía de entrevista	
		Muestreo selectivo de informantes clave (miembros de los consejos de cuenca, funcionarios GEH)	Entrevista estructurada	Guía de entrevista	
		Análisis y Síntesis documental	Sistematización documental	Ficha de trabajo documental (leyes y reglamentos)	
	Descentralización hacia los municipios y hacia el Gobierno del Estado de Hidalgo.	Muestreo selectivo de informantes clave (funcionarios municipales Organismos operadores)	Guía de entrevista	Entrevista estructurada	

*Continúa*

Anexo 17. De los indicadores a la recolección de información						
Indicadores	Definiciones operativas	Métodos	Técnicas	Instrumentos		
Descentralización	Descentralización hacia los municipios y hacia el Gobierno del Estado de Hidalgo.	Muestreo selectivo de informantes clave (funcionarios de la Comisión estatal de Agua)	Guía de entrevista	Entrevista estructurada		
		Muestreo selectivo de informantes clave (funcionarios de la GEH)	Guía de entrevista	Entrevista estructurada		
Legislación	Descentralización interna de la CNA	Registro censal	Censo	Cuestionario		
		Registro censal	Censo	Escala de actitud		
		Análisis y Síntesis documental	Sistematización documental	Ficha de trabajo documental (leyes y reglamentos)		
		Respeto por la norma	Entrevista estructurada	Guía de entrevista		
Estructura institucional		Muestreo selectivo de informantes clave (funcionarios de GEH)	Censo	Cuestionario		
		Registro censal	Censo	Escala de actitud		
		Análisis y Síntesis documental	Sistematización documental	Ficha de trabajo documental	<i>Continúa</i>	

Anexo 17. De los indicadores a la recolección de información					
Indicadores	Definiciones operativas	Métodos	Técnicas	Instrumentos	
Mecanismos para resolver conflictos	Mecanismos intrainstitucionales	Muestreo selectivo de informantes clave (funcionarios de GEH)	Entrevista estructurada	Guía de entrevista	
		Registro censal	Censo	Cuestionario	
Coordinación interinstitucional	Coordinación con el gobierno estatal	Muestreo selectivo de informantes clave (miembros de los consejos de cuenca)	Entrevista estructurada	Guía de entrevista	
		Análisis y Síntesis documental	Sistematización documental	Ficha de trabajo documental (informes, programas)	
		Muestreo selectivo de informantes clave (CEAA)	Entrevista estructurada	Guía de entrevista	
		Análisis y Síntesis documental	Sistematización documental	Ficha de trabajo documental (informes, programas)	
	Coordinación con los gobiernos municipales.	Muestreo selectivo de informantes clave (Organismos de agua mpales. y ayuntamientos)	Entrevista estructurada	Guía de entrevista	<i>Continúa</i>

**Anexo 17. De los indicadores a la recolección de información**

<b>Indicadores</b>	<b>Definiciones operativas</b>	<b>Métodos</b>	<b>Técnicas</b>	<b>Instrumentos</b>
Coordinación interinstitucional	Coordinación horizontal con el gobierno federal	Análisis y Síntesis documental	Sistematización documental	Ficha de trabajo documental (informes, programas)
		Muestreo selectivo de informantes clave	Entrevista estructurada	Guía de entrevista
Formación de capacidades institucionales	Sistemas de planeación	Análisis y Síntesis documental	Sistematización documental	Ficha de trabajo documental (informes, programas)
		Registro censal (conocimiento del sistema de planeación en empleados)	Censo	Questionario
		Registro censal	Censo	Escala de actitud
	Sistemas de evaluación	Registro censal (conocimiento del sistema de evaluación en empleados)	Censo	Questionario
				<i>Continúa</i>

**Anexo 17. De los indicadores a la recolección de información**

<b>Indicadores</b>	<b>Definiciones operativas</b>	<b>Métodos</b>	<b>Técnicas</b>	<b>Instrumentos</b>
Formación de capacidades institucionales	Flexibilidad de la gestión	Muestreo selectivo de informantes clave	Entrevista estructurada	Guía de entrevista
		Registro censal	Censo	Escala de actitud
	Equipos de trabajo interdisciplinarios	Análisis de puestos y equipos de trabajo.	Clasificación de participantes	Catálogo de perfiles disciplinarios
		Conocimiento y presencia del enfoque GIRH	Entrevista estructurada	Guía de entrevista
		Muestreo selectivo de informantes clave	Censo	Cuestionario
		Registro censal	Censo	Escala de actitud
Formación de capacidades de los funcionarios	Conocimiento del enfoque GIRH en la GEH	Análisis y Síntesis documental	Sistematización documental	Ficha de trabajo documental (leyes y reglamentos)
		Muestreo selectivo de informantes clave	Entrevista estructurada	Guía de entrevista
Integración multisectorial	Predominio sectorial	Análisis y Síntesis documental	Sistematización documental	Ficha de trabajo documental (informes, programas)

*Continúa*

<b>Anexo 17. De los indicadores a la recolección de información</b>					
<b>Indicadores</b>	<b>Definiciones operativas</b>	<b>Métodos</b>	<b>Técnicas</b>	<b>Instrumentos</b>	
Integración de los usos del agua	Predominio de los usos del agua	Análisis y Síntesis documental	Sistematización documental	Ficha de trabajo documental (informes, programas)	
Valor económico	Mercados de agua (Oferta y demanda de agua entre usuarios y la GEH)	Muestreo selectivo de informantes clave (funcionarios GEH)	Entrevista estructurada	Guía de entrevista	
	Gestión de la demanda (Proyectos originados por la demanda)	Muestreo selectivo de informantes clave (funcionarios GEH)	Entrevista estructurada	Guía de entrevista	
Valor ambiental	Protección de cuerpos de agua	Análisis y Síntesis documental	Sistematización documental	Ficha de trabajo documental (programas, informes)	
	Integración con otros recursos naturales.	Análisis y Síntesis documental	Sistematización documental	Ficha de trabajo documental (programas, informes)	

*Continúa*

<b>Anexo 17. De los indicadores a la recolección de información</b>					
<b>Indicadores</b>	<b>Definiciones operativas</b>	<b>Métodos</b>	<b>Técnicas</b>	<b>Instrumentos</b>	
Valor social	Cobertura social a zonas reprimidas	Análisis y Síntesis documental	Sistematización documental	Ficha de trabajo documental (programas, informes)	
		Cobertura social a grupos vulnerables	Análisis y Síntesis documental	Sistematización documental	Ficha de trabajo documental (programas, informes)
	Diferenciación de tarifas	Muestreo selectivo de informantes clave (funcionarios GEH)	Entrevista estructurada	Guía de entrevista	de
	Participación de las mujeres	Muestreo selectivo de informantes clave (funcionarios GEH)	Entrevista estructurada	Guía de entrevista	de
	Participación de los jóvenes	Muestreo selectivo de informantes clave (funcionarios GEH)	Entrevista estructurada	Guía de entrevista	de
	Participación de los indígenas	Muestreo selectivo de informantes clave (funcionarios GEH)	Entrevista estructurada	Guía de entrevista	de
	Participación de las organizaciones civiles	Muestreo selectivo de informantes clave (funcionarios GEH)	Entrevista estructurada	Guía de entrevista	de

