

La gestión del agua en la Región Texcoco, Estado de México¹

Fecha de recepción: 15 de octubre de 2010

Fecha de aprobación: 11 de noviembre de 2010

*Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda**

*Melesio Rivero Hernández**

*Antonio Inoue Cervantes****

RESUMEN

Este artículo analiza la gestión del agua para el uso público urbano en los municipios de la Región Texcoco. Describe sus actores, procesos e instituciones, así como las relaciones que se fincan entre estos elementos.

PALABRAS CLAVE: gobernanza, gestión pública, gestión integrada de los recursos hídricos.

ABSTRACT

This article analyses the management of urban public water use in the municipalities of the Texcoco Region. It describes their participants, processes and institutions, as well as the relations that are built among these elements.

KEY WORDS: governance, public management, integrated management of hydro resources.

* Doctor en Ciencias. Profesor de tiempo completo del Centro Universitario UAEM Texcoco.

** Maestro en Planeación y Políticas Metropolitanas. Profesor de tiempo completo del Centro Universitario UAEM Texcoco.

*** Maestro en Políticas Públicas. Profesor de asignatura del Centro Universitario UAEM Texcoco.

INTRODUCCIÓN

Este documento deriva del estudio realizado sobre la actual gestión del agua² en los municipios de la Región Texcoco. Dicho fenómeno de gestión tiene como antecedente la reforma del artículo 115 constitucional en 1983, que define con precisión la facultad municipal para la prestación del servicio de agua potable,³ entre otros.

Los estudios sobre gestión pública (Cabrero, 1997; Flandes *et al.*, 1997; Guerrero, 1999; Barzelay, 2000; Peters, 2001; Sánchez, 2002; Arellano, 2004; Aguilar, 2006) muestran un panorama que señala que las administraciones públicas están emplazadas para transformarse debido a la fuerza de las reformas del Estado que han tenido lugar a partir de los años ochenta.

En la Región Texcoco⁴ subyace un intrincado panorama en torno al servicio de agua potable, caracterizado, como se demostrará, por ayuntamientos al margen de esta responsabilidad que, de manera no institucional, ceden tal tarea a instancias civiles que la atienden intuitivamente.

El *problema* central reside en que las instituciones municipales no han respondido eficazmente al llamado de la reforma constitucional ni a la del Estado. Lo anterior plantea el *supuesto* de que en la gestión del agua existen actores, instituciones, marcos jurídicos y procesos distantes de la innovación operativa y política, de la gestión integrada de los recursos hídricos, nueva gestión pública y gobernanza.

Se tiene el antecedente de que en la Región Texcoco la gestión del agua

transcurre, significativamente, al margen de los ayuntamientos, es decir, en manos de instancias civiles no institucionalizadas⁵ y de la intuición de su accidentado desempeño. El *objetivo* se orienta a estudiar sus elementos característicos a la luz de las aportaciones intelectuales conocidas como gobernanza (Gz), nueva gestión pública (NGP) y gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH).

ÓPTICA DEL ESTUDIO

El concepto gobernanza surge de una amplia discusión que parte de reconocer que la configuración del Estado, en clave de reiterada intervención, llegó a su límite luego de sus recurrentes crisis, destacando la fiscal y la política.

La consecuencia del agotamiento del Estado interventor fue su ingobernabilidad (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975). Algunos autores (Offe, 1990 y Habermas, 1999) consideraron que esto fue resultado de la crisis irresoluble del capitalismo tardío, mientras que otros creyeron que la superación del escollo estaba en la reestructuración y mejora de los gobiernos y estados (Fleury, 1999).

El saldo de la crisis estatal fue contundente y se requería más que sólo repensar el gobierno. Ante una eventual reforma del Estado, la referente a la gubernamental era sólo una asignatura más, necesaria, pero insuficiente. Los años de la pandemia neoliberal mostraron la incapacidad de las reformas economicistas para gobernar y encaminar a la sociedad a mejores estándares de bienestar.

El punto nodal de la discusión sobre la gobernabilidad se localizó ya no en el gobierno, sino en la capacidad de gobernar a la sociedad, dicho de otra manera, de dirigir a un colectivo diferenciado con problemas complejos. La aportación novedosa es que la gobernanza –o gobernación– ya no estaba a cargo, necesariamente, del gobierno, sino de la forma que cobraba el proceso de interacción entre los diferentes actores del espacio público.

Al “proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales– y las formas de coordinarse para realizarlos” (2006: 90) Aguilar lo denomina gobernanza. El concepto entraña dos componentes: el sentido de dirección y la capacidad de dirección (Aguilar, 2006: 90). Además, posee capacidad para guiar estudios descriptivos y para postular estadios normativamente ideales.

De modo descriptivo (Aguilar, 2006: 84), el *sentido de dirección* indica el conjunto de normas éticas y jurídicas que ha cultivado una determinada sociedad orientando la convivencia. La *capacidad de dirección* señala el conjunto de estrategias y herramientas de gestión que se ha desarrollado para establecer la visión del mundo en un punto espacial y temporal específico. Ambos componentes pueden delimitarse a partir de diferentes rangos de un lenguaje binario: malo-bueno, inclusivo-exclusivo, eficiente-ineficiente, eficaz-ineficaz.

Normativamente (Aguilar, 2006: 87), el *sentido de dirección* implica adhesión a los valores convencionales de la época,

respeto al derecho, equidad, solidaridad, participación, pluralidad, entre otros. La *capacidad de dirección* supone el ejercicio racional en la gestión de los asuntos públicos, cuyos postulados se encuentran en la denominada nueva gestión pública.

La nueva gestión pública tiene diferentes denominaciones, como modernización, reingeniería, innovación, y más; pero su peculiaridad es la reforma administrativa que pretende:

el cambio de las normas, las estructuras organizacionales y los patrones directivos y operativos del gobierno, que por sus propósitos, modos o resultados se orienta hacia formas posburocráticas de organización, dirección y operación, con el fin de elevar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad de la acción pública (Aguilar, 2006: 146).

Simplificando, la gobernanza (Sánchez, 2002; Aguilar, 2006) alude a las características del marco jurídico y a las del sistema de valores (equidad, transparencia y alternancia, etc.) que animan la acción pública de los actores. La nueva gestión pública (Stewart, 1996; Aucoin, 1996; Cabrero, 1997; Olías, 2001; Sánchez, 2002; Arellano, 2004; Cabrero, 2006; Bozeman, 2006; Aguilar, 2006) refiere a asignaturas tales como eficiencia, centralidad del usuario, liderazgo y viabilidad administrativa, que determinan la operación de los asuntos públicos.

Ahora bien, la gestión específica del agua ha desprendido pronunciamientos

intelectuales que orientan su análisis, cuya denominación es gestión integrada de los recursos hídricos. Vale decir que es indiscutible el valor que tiene el agua para la sobrevivencia humana; sin embargo, la vida asociada implica no sólo la dimensión biológica, sino otras más. La forma en que se gestiona el agua tiene impactos en los ecosistemas, pero también en los sistemas socioeconómicos; así, la disposición del líquido no ocurre como en un cuadro de la plástica costumbrista donde se alcanza el agua con sólo estirar la mano; conlleva factores como: afectación de los recursos naturales asociados, inversiones públicas, sistemas de precios, exclusión-inclusión social, por mencionar algunos (Solanes y Jouravlev, 2005). Dichos impactos le confieren valor ambiental, económico y social.

Conceptualmente, la expresión “gestión del agua” se define con base en el enfoque de la gestión integrada de los recursos hídricos y se entiende como el conjunto de procesos que involucra a diversos actores con distintas visiones del mundo, implicados en diferentes reglas (formales e informales), portadores de tradiciones, expectativas e informaciones sobre el agua. A este recurso natural se le atribuyen valores económicos, sociales y ambientales en medio de un contexto cultural específico.

Sintéticamente, se entiende que deben integrarse los tres valores del agua: social, económico y ambiental (Dourojeanni, 2002; Semarnat, 2004; Solanes y Jouravlev, 2005), pues el predominio de uno de estos significaría el menoscabo y disminución de los otros con las consecuencias negativas que

pueden deducirse de cualquier desequilibrio sistémico.

El trinomio gobernanza, nueva gestión pública y gestión integrada de los recursos hídricos constituye la base conceptual y referencial de los indicadores seleccionados para este trabajo, aunque es conveniente advertir que, como en cualquier selección, se omitieron algunos rubros en beneficio de la viabilidad del proyecto de investigación.

MÉTODOS

Bajo el supuesto que guió el trabajo, en la gestión del agua existen actores, instituciones, marco jurídico y procesos distantes de la innovación operativa y política postulados por la nueva gestión pública, la gobernanza y la GIRH. En tal sentido, se seleccionaron algunos indicadores que permitieran documentar la veracidad o falsedad de dicho supuesto: a) marco jurídico, b) equidad de género, c) transparencia, d) participación y valor social, e) consenso y liderazgo, f) alternancia, g) eficiencia, h) centralidad del usuario, i) desarrollo administrativo, j) valor económico, k) valor ambiental, l) integración de tecnologías y, m) integración de conocimientos.

En el siguiente cuadro se asocia cada indicador seleccionado con el enfoque postulante ofreciendo una breve descripción de su contenido. Cabe destacar que un indicador puede ser postulado por más de un enfoque, pero se señala el que lo hace con mayor énfasis.

Cuadro 1
INDICADORES

Indicador	Enfoque postulante	Descripción del indicador
Marco jurídico	Gz	Reglamentación local. Pertinencia, actualización, respeto.
Equidad de género	Gz	Acceso equitativo de género a las instancias de dirección
Transparencia	Gz	Rendición de cuentas y transparencias ante usuarios
Participación y valor social	Gz	Proclividad, aprecio y promoción por la participación entre usuarios y funcionarios
Consenso y liderazgo	Gz	Legitimidad otorgada a los funcionarios reconociendo como aceptable su desempeño
Alternancia	Gz	Periodicidad y certidumbre en la alternancia de funcionarios
Eficiencia	NGP	Búsqueda de mecanismos de eficiencia económica por los funcionarios
Centralidad del usuario	NGP	Proclividad y búsqueda de mecanismos que incrementen la satisfacción del usuario
Desarrollo administrativo	NGP	Búsqueda, promoción e implantación de nuevas formas que mejoren la planeación, operación y evaluación
Valor económico	GIRH	Tarifas claras, pertinentes, referenciadas a presupuestos y derivadas de normas
Valor ambiental	GIRH	Preocupación y ocupación de usuarios y funcionarios
Integración de tecnologías	GIRH	Identificación e implantación de nuevas tecnologías en diferentes áreas de la gestión
Integración de conocimientos	GIRH	Sensibilidad para incorporar conocimiento de otros actores para mejorar el desempeño

FUENTE: elaboración propia a partir de los materiales bibliográficos de Stewart, 1996; Aucoin, 1996; Cabrero, 1997; Olías, 2001; Sánchez, 2002; Arellano, 2004; Cabrero, 2006; Bozeman, 2006; Aguilar, 2006.

Una vez seleccionados los indicadores se recolectó información de las 156 comunidades existentes en los siete municipios que conforman la Región Texcoco. En esta zona, hay 105 dependencias responsables de la gestión del agua, a las que se denominaron organismos operadores; del total, 102 funcionan como comités independientes y

los tres restantes son instancias dependientes de la autoridad municipal. Destaca la ausencia, en esta región, de organismos públicos descentralizados o de empresas privadas al frente de la gestión.

En la demarcación correspondiente a cada organismo operador se realizaron 227 entrevistas⁶ a sus responsables directos y a las instancias que comunitariamente mantienen relación con ellos, por ejemplo, a los miembros de los consejos de participación ciudadana⁷ y a los delegados municipales.⁸

A fin de explorar el segmento de usuarios se tomó como base el número de hogares en la región que, de acuerdo con el II Censo de Población y Vivienda 2005, asciende a 78 460, siendo la muestra de 382.2 hogares, considerando un error de 5% y un nivel deseado de confianza de 95%.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

MARCO JURÍDICO LOCAL

El artículo 115 constitucional señala como público la prestación del servicio de agua potable. Consecuentemente, al convertirse en materia de derecho público, debería estar de modo mínimo en la definición de su objeto y de sus actores, derechos y obligaciones y, en el terreno ideal, recoger lo mejor del conocimiento y la valoración pública de este sector de la gestión; sin embargo, no es lo que ocurre en la demarcación.

En las entrevistas, 67% de los organismos operadores manifestó que es a través de usos y costumbres como se regulan algunas de las cuestiones, por ejemplo, tarifas y relevo de los funcionarios. El caso es que dicho sistema no acota los aspectos que deberían

regularse, por lo que múltiples aristas quedan al libre albedrío y discreción de los responsables. El resto de los organismos operadores, en entrevista, indicaron algunos medios de reglamentación, por ejemplo, el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno o volantes informativos; sin embargo, la revisión documental arrojó un resultado concreto: no existe reglamentación formal en la Región Texcoco.

Referente a los usuarios y considerando la supuesta existencia del marco regulador basado en usos y costumbres, 60% no conoce sus derechos y aunque 69% manifestó sí saber sus obligaciones, reducen sus percepciones al suministro del líquido y al pago por el servicio, respectivamente.

La Ley de Aguas Nacionales, instrumento rector del Estado mexicano en materia de agua, no determina, a nivel local, a ninguno de los actores; tampoco deriva la normatividad local.

EQUIDAD DE GÉNERO

Aun cuando es común que las mujeres, dado el rol social predominante al frente de las cuestiones domésticas,⁹ sean quienes se ocupen y se preocupen por el suministro de agua potable en los hogares, sólo 77% de los organismos operadores de la región tienen presencia femenina en su dirección. En ocasiones, principalmente por asamblea comunitaria, son los varones quienes deciden quiénes serán los responsables, tal y como sucede con otros asuntos de orden común.

La desigualdad entre hombres y mujeres para integrar los comités de agua se

reproduce en el sistema tarifario. La vulnerabilidad del segmento femenino (viudez, madres solteras, tercera edad, pobreza, familias matriarcales, entre otras circunstancias) no recibe trato de acuerdo con su condición, pues no existen tarifas diferenciadas. Los funcionarios establecen criterios de igualdad de obligaciones para todos los usuarios, quedando invisibles las desventajas históricas entre el colectivo social.

Aunque el artículo 129 del Código Financiero del Estado de México y Municipios contempla descuentos de 50% a los grupos vulnerables, incluido el sector femenino en desventaja, los comités independientes, y hasta los mismos ayuntamiento, omiten o niegan deliberadamente este derecho.

TRANSPARENCIA

Bajo la premisa de que a partir de la década de los ochenta se inician procesos de transformación en la gestión pública que han apuntado, entre otros rubros, a la transparencia, crece la expectativa de que ocurra su ejercicio en los asuntos públicos incorporando mecanismos de rendición de cuentas y exposición de la información sobre su marcha.

Acaso por la nula base programática y jurídica, la gestión del agua se da sin mecanismos de transparencia institucionalizados, aunque los funcionarios declaren que se exhibe la información sobre el organismo operador. En realidad, la rendición de cuentas se limita, en el mejor de los casos, a cuestiones financieras y de suministro del líquido, marginando cualquier otra asignatura

que pudiera mejorar la calidad de vida de los usuarios. Así, la toma de decisiones sobre fuentes de aprovechamiento, proveedores, padrones de usuarios, alternativas tecnológicas, entre otras, es opaca.

Destaca la imposición en algunas comunidades de tarifas para nuevas conexiones destinadas a personas recién vecindadas. Al preguntar a los funcionarios sobre los criterios tarifarios en tales casos, la respuesta predominante fue la unilateralidad del comité o la presión de las asambleas bajo el argumento de que son fuereños y deben, en consecuencia, pagar más para insertarse en la comunidad.

La opacidad de los comités de agua se asocia a su indefinida personalidad jurídica: no son organismos privados dado que carecen formalmente de la concesión que la ley presupone; no son públicos porque no pertenecen orgánicamente al gobierno local ni han sido descentralizados. Sus antecedentes se encuentran en la añeja organización comunitaria, anterior a la reforma de 1983 del artículo 115 constitucional; por lo que antes de ocurrir ésta, ellos ya estaban ahí, no habiendo proceso alguno de regularización. En consecuencia, la transparencia administrativa de los comités no es obligatoria porque, entre otras razones, no tienen base¹⁰ jurídica clara.

Por otro lado, si bien los ayuntamientos que operan el servicio están obligados a procurar transparencia en sus sistemas administrativos, en materia de agua no destaca ninguna acción específica. En realidad, la actividad administrativa no está configurada para ello.

En suma, ni los gobiernos locales ni los comités independientes son organismos

operadores que procuren transparencia administrativa. Asimismo, las prácticas y demandas al respecto son coyunturales y de incipiente base institucional.

PARTICIPACIÓN Y VALOR SOCIAL

La complejidad creciente de los asuntos públicos ha generado consenso sobre la necesidad de que la ciudadanía se involucre en las diferentes fases de las políticas; el servicio de agua potable no es la excepción, ya que no existe organismo operador, público o privado, que pueda enfrentar con éxito los problemas que se le asocian, pues algunos se encuentran en el perímetro de acción de la propia sociedad.

De los usuarios encuestados, 76% concede alta importancia a su participación para que el servicio de agua sea satisfactorio; sin embargo, la entrevista a los funcionarios reveló que los ciudadanos no se involucran a menos que falle el suministro de agua o, salvo casos excepcionales, las asambleas para elegir representantes y tratar asuntos relativos al sector, aunque ocurren con escasa participación.

En el caso de los ayuntamientos¹¹ no es mayor la participación; de hecho, resulta más difícil que la ciudadanía se involucre ante la presencia obligada del gobierno local. En los municipios donde se dividen la prestación del servicio entre ayuntamiento y comités independientes sucede algo peculiar: los segundos no reconocen la rectoría del primero en materia de agua, no obstante que en ocasión de necesidades coyunturales se demanda la intervención y financiamiento oficial.

Si la participación en momentos clave, como elecciones e informes de funcionarios, es incipiente, la participación continua a lo largo del proceso de gestión lo es más. No existen instituciones que promuevan dicha participación parecida a los consejos de vigilancia de otras áreas. En general, el servicio de agua potable carece de un sistema de peso y contra peso con aditivo social.

CONSENSO Y LIDERAZGO

La gobernanza de las sociedades contemporáneas implica que quienes estén al frente de la gestión de los asuntos públicos posean un mínimo de liderazgo que le otorgue cierta legitimidad a su acción. Tal eventualidad significa, en el mejor de los casos, que la ciudadanía perciba un buen desempeño de los funcionarios en virtud de que conozca y califique procesos y/o resultados en la dotación de bienes y servicios públicos.

En la región, 65% de los usuarios encuestados conocen a los responsables del servicio de agua potable, pero no poseen información acerca del servicio que reciben (finanzas, medioambiente, calidad del líquido, cobertura, saneamiento, entre otras asignaturas colaterales), lo que deja entrever que pertenecen al reino de la indiferencia.

La legitimidad de los funcionarios se basa sólo en el suministro de agua, aunque éste sea medio constante, según lo reveló la opinión de 85% de usuarios. Un dato relevante es que 100% de los organismos operadores presentan saldos deficitarios en sus finanzas, con la particularidad de que,

salvo casos excepcionales, no hay esfuerzos significativos por parte de los funcionarios para cobrar ni de los usuarios para pagar. Tal situación se presenta de manera más acentuada en los comités independientes, aunque los ayuntamientos tampoco han logrado o procurado revertirla.

Sea por acción o por omisión, los comités independientes ofrecen el derecho al agua y demandan muy pocas obligaciones a los usuarios; tal vez por eso, 64% de ellos prefiere tener al frente a estos organismos que explorar otras opciones o intentar su modernización. La aceptación social de organismos operadores rústicos, sustentada en el desequilibrio entre derechos y obligaciones, implica no mejorar la gestión del agua y contribuye a la invisible degradación ambiental.

ALTERNANCIA

La alternancia en la responsabilidad de la acción pública ha significado contemporáneamente la oportunidad para que la ciudadanía manifieste sus prioridades respecto a quién debe asumir los cargos; es una reacción contra los mandos enquistados, contrarios a la democracia, dando certidumbre sobre periodicidad y transparencia para el relevo.

En el horizonte de estudio, 68% de los organismos operadores renuevan a sus dirigencias a través de asambleas comunitarias; sin embargo, suelen no ser muy concurridas en algunos casos. 85% de ellos manifestó que la vigencia del cargo es de tres años, pero es común que se prolongue ante la falta de convocatoria o interés ciudadano para propiciarlo.

En el caso de los ayuntamientos, los responsables son designados por el presidente municipal de acuerdo con sus facultades y con vigencia de tres años o menos si así lo indica quien decide. En estos casos, el compromiso y la responsabilidad se debe, en primera instancia, al jefe en turno y no a la comunidad.

La alternancia basada en usos y costumbres (67%) alienta gestiones prolongadas indebidamente y refuerza la debilidad social para responsabilizarse de sus asuntos, pues los funcionarios argumentan, siendo el caso de algunos entrevistados, que ante el desinterés social se ocupan irremediamente del servicio hasta que se presente la coyuntura del cambio.

EFICIENCIA

La máxima de la eficiencia de aumentar beneficios y disminuir costos, a pesar de su estigmatizada identificación con el neoliberalismo, sigue siendo un valor deseable en el mejoramiento de la gestión, sobre todo en los organismos cuya desventaja económica determina desempeños de bajo perfil.

En los organismos operadores de la región, la infraestructura para agua potable es apenas elemental y su situación de déficit permanente les impide aspirar a modernizarla. Esta situación está asociada a un desempeño administrativo poco eficiente.

Por el lado del gasto, no existen planes, programas y proyectos para ejercerlo, es más bien la contingencia la que lo determina. 100% de ellos no posee catálogos de proveedores de bienes y servicios e información sobre mercados competitivos.

En realidad, la expectativa se reduce a que no falle la capacidad instalada y les permita cumplir con el suministro cotidiano.

Por el lado del ingreso, el común denominador es una histórica recaudación insuficiente, agravada por padrones de usuarios sin actualización y sistemas de cobranza débiles. Consecuentemente, carecen del presupuesto contable correspondiente y el ingreso es incierto y coyuntural; además, los sistemas administrativos son rústicos y de incipiente racionalidad.

Particularmente, los comités independientes conducen sus finanzas basándose en decisiones de asamblea o de sus principales responsables, pero en ambos casos, sin referentes precisos sobre la tarea que desempeñan. Su estructura tarifaria no descansa en normatividad alguna o en cálculos de operación, máxime si se trata de conexiones nuevas para familias ajenas a la comunidad; 80% de los comités manifestaron cobros especiales, es decir, elevados. En algunos casos, la diferencia alcanza 2000% por el hecho de no ser familias originarias, mientras que para las del lugar prevalece la tolerancia o la actuación deliberadamente omisa.

CENTRALIDAD DEL USUARIO

El servicio público ha mostrado cierta tendencia, acaso incipiente, para orientarse hacia las expectativas de los usuarios. En estado ideal, tal orientación busca la satisfacción, en términos cuantitativos y cualitativos, sustantivos y adjetivos, en la dotación de bienes y servicios públicos.

En la Región Texcoco se presenta un fenómeno peculiar, la gestión ocurre de

manera atomizada, a nivel comunitario, a diferencia de municipios con mayor urbanización; de ahí que los responsables sean generalmente conocidos por los usuarios, empero no su desempeño. Así, el servicio es algo muy local y, quizá por eso, sin la expectativa de una institución compleja que ofrezca un servicio sofisticado.

El usuario promedio espera la prestación del servicio, más o menos continua, con lo cual se satisfacen sus expectativas. Asignaturas como la sostenibilidad del recurso, calidez en el trato, calidad del agua, entre otras, escapan al perímetro de responsabilidades públicas de los funcionarios.

La precariedad de los organismos operadores se acentúa en los comités independientes, donde los cargos, en 90% de ellos, son honorarios, es decir, no ocasionan emolumentos al considerarse un servicio a la comunidad y los responsables deben buscar su manutención al margen de esta actividad; consecuentemente, los horarios de atención son discontinuos e intermitentes. En el extremo, se dedica un día de la semana para atender a los usuarios y únicamente a coyunturales problemas dedican tiempo adicional.

Cuando la operación corre a cargo de los ayuntamientos, la atención se torna impersonal; acaso mejora el servicio relativo a horarios de atención al público al ser el mismo que para el resto de la actividad del gobierno local.

La centralidad del usuario es marginal, aunque tampoco su expectativa es alta. La dupla de funcionarios y receptores del servicio comparten un mundo conceptualmente reducido sobre el agua, por lo que no se

ofrece ni se demanda nada extraordinario, nada que vaya más allá del suministro.

DESARROLLO ADMINISTRATIVO

Los años de las reformas estatales impusieron la revisión de procesos, estructuras y funciones administrativas en la función pública. En la discusión se ha cuestionado la improvisación, la veleidad, el dispendio y la discrecionalidad, promoviendo la planeación estratégica, el monitoreo y la evaluación, además de la transparencia y rendición de cuentas.

En el horizonte espacial de estudio se corroboró la inexistencia de estrategias de desarrollo administrativo en la generalidad de los organismos operadores. La planeación es una asignatura inexistente, en su lugar, predomina la improvisación y la atención en el día a día caracterizada por la rutina o por la coyuntura que se impone como imposterizable.

Los diferentes procesos que caracterizan a este sector, tales como el financiero, el jurídico, el de atención al público, entre otros, no han merecido un trato que impulse su desarrollo administrativo. No se trata solamente de incorporar tecnologías, aunque tampoco ocurre, sino de integrar sistemas administrativos que busquen mejorar las condiciones de eficiencia, eficacia y equidad.

En ninguno de los casos explorados existen sistemas de evaluación que permitan revisar resultados, fincar eventuales responsabilidades y corregir el rumbo. Por lo que toca a los comités independientes, la evaluación se reducen a la exposición

de cuentas ante asambleas populares y en algunos casos ni esta opción prevalece. La evaluación del desempeño, en el mejor escenario y cuando llega a realizarse, constituye un ejercicio personal y lejano a su institucionalización.

El desarrollo administrativo no representa una obligación ni ética ni jurídica, quizá, porque, como en otros puntos, la medianía del suministro es suficiente para funcionarios y usuarios.

VALOR ECONÓMICO

Aun cuando el agua es un bien público, del cual no se puede privar a nadie sin condenarlo a la extinción, su dotación, tal y como se concibe en términos urbanísticos, implica una serie de gastos de inversión, mantenimiento y administración. Cuando un conjunto social se responsabiliza de que así ocurra, se contribuye significativamente a la sostenibilidad. A ello le llamamos valor económico del agua.

El agua extraída del subsuelo constituye 95% del abasto, por tanto, se requiere de inversión y mantenimiento de sistemas de ingeniería y administrativos para obtener lo que la naturaleza no pone a la mano en las actuales condiciones urbanas. A diferencia de experiencias exitosas en otros municipios del país, la región se caracteriza por organismos operadores deficitarios, inclusive cuando erogamos¹² fuertes cantidades dentro de una nación que ocupa el segundo lugar en el consumo de agua embotellada a nivel mundial.

En opinión de algunos entrevistados, predomina la visión patrimonialista en torno

al agua, ya que algunos usuarios consideran ajena e invasiva la procuración de la recaudación. La obligación fiscal languidece frente a derechos considerados históricos y, por ello, inviolables.

VALOR AMBIENTAL

El agua en el planeta es un recurso abundante; no obstante, para uso urbano, ya sea por su contaminación, por la degradación de los ecosistemas o por la sobreexplotación de las fuentes de aprovechamiento, es escaso. De ahí que tenga un valor ambiental considerable.

Todos los organismos operadores explorados carecen de un enfoque del agua vista como un recurso integrado a otros sistemas naturales, lo que es evidente al constatar su inexistencia en normatividad y programas al respecto, pero también al explorar la percepción de los actores. 76% de los usuarios encuestados respondieron que no hay campañas para cuidar el agua y para que se relacionen con el cuidado del medioambiente; al preguntarles sobre el contenido que debiera tener la propaganda relativa, refirieron, en general, evitar el desperdicio; nadie hizo alusión a la contaminación, cuidado de los múltiples ríos que existen en la región y los recursos asociados de flora y fauna.

Los funcionarios entrevistados coincidieron en que su preocupación central es la dotación de agua. A título personal manifestaron su inclinación por la preservación del medioambiente, aunque no hay políticas, desde su responsabilidad, para lograrlo.

No es el caso de los ayuntamientos, pero 100% de los comités independientes se encargan del suministro de agua, mas no del desalojo y saneamiento. Se rompe, así, con la atención a un ciclo elemental en el uso urbano del agua; agua que entra y sale, cuestión que obliga a consideraciones sistémicas.

Los ríos de la región reciben casi el total del agua desalojada sin tratamiento alguno,¹³ pues las plantas de tratamiento que existen son insuficientes, de baja capacidad o, de plano, no funcionan. Basta con visitar estos cuerpos de agua para constatar su absoluta degradación.

Ésta es una de las aristas más soslayadas en la gestión del agua en la región. Funcionarios y usuarios comparten la marginación u olvido del valor ambiental del agua; de manera relevante, las autoridades municipales, quienes lejos de colaborar en la preservación, se suman a la degradación.

INCORPORACIÓN DE TECNOLOGÍAS

La ciencia y la tecnología han desarrollado medios adecuados para que la gestión del agua ocurra en un marco de cantidad y calidad suficientes. La operación de cualquier sistema, desde la fuente de aprovechamiento hasta el suministro, puede ser mediada por desarrollos tecnológicos que alivian escasez, contaminación, desperdicios y otros. La administración, desde las base de datos hasta la atención al usuario, puede ser intervenida tecnológicamente para mejorar instrumentos jurídicos, financieros y de procedimientos.

La infraestructura operativa de la región, como equipos electromecánicos y la red

de conducción hidráulica, son, en general, obsoletos, inadecuados y de funcionamiento apenas suficiente para el suministro. En lo concerniente a infraestructura administrativa, para atender los diferentes procesos, ésta sólo se reduce al teléfono y, en el mejor de los casos, a equipos de cómputo.

Ya sea por la precariedad financiera o por falta de atención no ha habido incorporación de tecnologías para la operación y administración de los sistemas de agua, tal situación constituye un reflejo de la rusticidad y limitada visión sobre un recurso al que se le asocian otros fenómenos perniciosos cuando falla.

Como en otras aristas, el suministro más o menos regular constituye el centro de atención de los organismos operadores; la incorporación de tecnologías está ausente de programas, presupuestos y normatividad.

INCORPORACIÓN DE CONOCIMIENTOS

Los diferentes centros académicos, así como algunas instituciones de gobierno y del sector hídrico,¹⁴ han generado un gran acervo de conocimiento que permite enfrentar casi cualquier problema asociado a la gestión del agua; sin embargo, por dificultades de acceso o por falta de actitud para obtenerlo, no ha sido muy socializado.

Más de la mitad de los funcionarios entrevistados reconocieron que no conocen lo suficiente, en términos operativos y administrativos, el manejo del servicio, ya que su papel no es de experto, sino de servidor social. La situación se entiende más en los comités independientes, poblados por

gente de la comunidad y no por funcionarios con experiencia en la materia.

Ahora bien, no hay conocimiento profesional ni tampoco vínculos institucionales para salvar esta brecha. Instituciones como la Comisión del Agua del Estado de México o la Comisión Nacional del Agua, aun con atribuciones y conocimiento significativo, son ajenas al día a día de los comités independientes.

En términos generales, los organismos operadores no reciben y no buscan información especializada de un sector que, dada su naturaleza y complejidad, demanda generación y aplicación de conocimiento.

CONCLUSIONES

En este apartado se da respuesta a las cuestiones planteadas al principio, aunque antes resulta importante destacar que los comités independientes protagonizan la gestión del agua en la Región Texcoco y que su importancia radica en la homogeneidad que presentan; no obstante, en los casos donde los gobiernos locales prestan el servicio de manera directa, las características no se distancian significativamente de la generalidad.

El *problema* planteado sobre las instituciones municipales que no han respondido eficazmente al llamado de la reforma constitucional ni a la del Estado cobra vigencia y robustece su construcción con los resultados de este trabajo, pues han transcurrido casi tres décadas de reformas y, por lo que toca a la gestión del agua, los municipios no han logrado ajustar sus estructuras, funciones y patrones de desempeño.

La reforma del artículo 115 constitucional de 1983 no ha originado instituciones que se responsabilicen plenamente de la gestión del agua. Los organismos operadores configurados como comités independientes no son la resulta de políticas de descentralización impulsadas racionalmente. Su existencia está determinada por prácticas comunitarias añejas y resistentes a la innovación. Por su parte, las autoridades municipales responsables del servicio, aun con más recursos propios del gobierno, mantienen patrones apenas elementales de desempeño.

Es pertinente aclarar que no es perniciosa en sí misma la gestión del agua a través de comités independientes, el problema es que, independientemente de su condición jurídica, los organismos operadores de la región parecen ajenos a la ola de reformas estatales demandantes de eficacia y equidad.

La ineficaz respuesta ante dichas reformas confirma el *supuesto* de que la gestión del agua conserva actores, instituciones, marco jurídico y procesos ajenos a la innovación operativa y política, propios de la nueva gestión pública y la gobernanza; en realidad, distante a cualquier alternativa de innovación, pues en la revisión no se encontraron indicios enfocados al cambio y mejoramiento en la prestación del servicio.

El *objetivo*, orientado a estudiar los elementos característicos de la gestión a la luz de las aportaciones intelectuales conocidas como Gobernanza, Nueva Gestión Pública y Gestión Integrada de los Recursos Hídricos, se logró satisfactoriamente, lo cual permite, con los resultados obtenidos, construir algunas aseveraciones.

La falta del producción jurídica que genere certidumbre para funcionarios y usuarios, así como la indiferencia ante divisas éticas como la transparencia y la participación social, dibujan un panorama de gobernanza insuficiente e inadecuada. La red de relaciones entre los diversos actores es de pobre urdimbre y desaprovecha las posibles sinergias de la comunidad municipal.

La gobernanza en torno a la gestión del agua ocurre con actores sociales y públicos que se interrelacionan lo indispensable, cancelando sinergias para el aprendizaje social. El proceso también muestra que se finca en normas jurídicas y éticas insuficientes para agregar valor social.

La gestión del agua en la región Texcoco responde a estructuras, funciones y patrones de desempeño que descansan en la rutina acrítica e indiferencia por mejorar el servicio. Los procesos administrativos contienen apenas lo indispensable para operar el sistema hídrico, cuya simplicidad cancela la ocasión de resolver problemas y aprovechar oportunidades características de su complejidad.

La posibilidad que ofrece la nueva gestión pública para mejorar el desempeño organizacional se encuentra ausente en la instrumentación de los organismos operadores, pero también del espectro de alternativas. Dicho de otra manera, no existe.

La gestión se encuentra desintegrada en varios aspectos. De inicio, los diversos segmentos (agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento, disposición final de aguas residuales) que componen el sistema están desarticulados. La valoración ambiental, económica y social es ajena al

día a día, de tal modo que los organismos operadores no la reflejan institucionalmente y se limitan a la cuestión básica del suministro. Por último, los actores y las organizaciones se privan de explorar e integrar a su acervo las aportaciones de la ciencia y la tecnología, de tal suerte que es la coyuntura y no la innovación el factor que da forma a su marco cognoscitivo y técnico.

Indudablemente, este trabajo despunta una serie de líneas que se seguirán desarrollando para documentar y explicar el complejo mundo del agua. La óptica bajo la cual ha sido concebido este artículo puede ser revisada, ampliada y mejorada para interpretar y conocer mejor el fenómeno y, además, sumarse a otras aportaciones generadas desde otras disciplinas (Guzmán *et al.*, 2007; Cruickshank, 1998; Navarro-Garza, 2005).

NOTAS AL PIE

¹ En el proyecto de investigación que deriva en este trabajo participaron los alumnos: Nora Gloria Morales, Maribel Hidalgo López, Mayra Pérez Román, Karina Ramírez González, Gabriela Romero Maximino, Raquel Sánchez Maya y Yahutenzi Valle.

² El proyecto de investigación se realizó entre 2008 y 2009, dicho periodo concierne la información que se recogió en entrevistas y encuestas.

³ Existen diversos usos del agua (agropecuario, industrial, recreativo, entre otros) que son meritorios de estudio y de estrategias de investigación específicas, pero nos ocupa el

doméstico, también conocido como público urbano. El propio artículo 115 constitucional asocia el servicio de agua potable con los de drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de aguas residuales, a este sistema se refiere el presente trabajo.

⁴ La Región Texcoco, enclavada en el oriente del Estado de México, comprende los municipios de Atenco, Chiautla, Chiconcuac, Papalotla, Tepetlaoxtoc, Texcoco y Tezoyuca; los cuales tienen una historia común y representan una continuidad geográfica con características y problemas similares; por tal motivo, en diversos aspectos, incluido el hídrico, es pertinente visualizar a este conjunto de municipios como sólo un objeto de estudio.

⁵ Instancias que cobran la forma de comités independientes, pues escapan a la estructura orgánica de los ayuntamientos y carecen de institucionalidad formal.

⁶ 117 entrevistas se aplicaron a autoridades del gobierno municipal y 110 a miembros de las delegaciones municipales o consejos de participación ciudadana.

⁷ Los consejos de participación ciudadana son “órganos de comunicación y colaboración entre la comunidad y las autoridades municipales” (LI Legislatura del Estado de México, 1993: 33) y constituyen la figura institucional de la participación comunitaria.

⁸ Los delegados municipales son autoridades auxiliares con facultades “para mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos”

conforme a lo establecido en la Ley Orgánica Municipal, el Bando Municipal y los reglamentos respectivos (LI Legislatura del Estado de México, 1993: 30).

- ⁹ De acuerdo con la Encuesta Nacional Sobre Uso del Tiempo 2009, las mujeres dedican 23.6% de su tiempo semanal al trabajo doméstico; los hombres, 7.3% (INEGI, 2010).
- ¹⁰ Los comités independientes están ausentes de la Ley de Aguas Nacionales, de la Constitución Política del Estado de México y de la Ley Orgánica Municipal; sólo son nombrados marginalmente en los artículos transitorios de la Ley del Agua del Estado de México (1999). En los municipios estudiados no existen protocolos de concesión ni de cogestión.
- ¹¹ Por ejemplo, en Texcoco, el gobierno local atiende la gestión en la cabecera municipal y algunos otros puntos, pero en el resto de las comunidades predominan los comités independientes. En Papalotla, el ayuntamiento se encarga directamente de prestar el servicio.
- ¹² Brújula de compra de Profeco.
- ¹³ No se registran obras significativas en la región relativas al saneamiento (CAEM, 2010).
- ¹⁴ A pesar de la producción de información científica y tecnológica del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, de la experiencia de la Comisión Nacional del Agua, del apoyo virtual de la Comisión del Agua del Estado de México, así como de los estudios de las instituciones de educación superior, la gestión es intuitiva y sin vínculos para aprovechar sus posibilidades.

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Arellano Gault, David (2004), “Gestión pública: fuentes analíticas, críticas pertinentes y advertencias sobre su uso”, en Omar Guerrero, *Gerencia pública: una aproximación plural*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Aucoin, Peter (1996), “Reforma administrativa en la gestión pública: paradigmas, principios, paradojas y péndulos”, en Joan Subirats y Joaquín Brugué (coords.), *Lecturas de gestión pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública/Boletín Oficial del Estado.
- Barzelay, Michael (2000), *Atravesando la burocracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Bozeman, Barry (2006), *La gestión pública. Su situación actual*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. / Universidad Autónoma de Tlaxcala / Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero, Enrique (1997), *Del administrador al gerente público*, 2ª ed., México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- _____ (2006), “Estudio introductorio”, en Bozeman.
- CAEM (Comisión del Agua del Estado de México) (2010), Prontuario de información hidráulica, en <http://www.edomex.gob.mx/comisionagua/doc/pdf/publicaciones/prontuario/prontuario.pdf>, consultado el 14 de octubre de 2010.

- Crozier, Michel, Samuel Huntington y Joji Watanuki, (1975), "La gobernabilidad de la democracia. Informe del Comité Ejecutivo de la Comisión Trilateral", en *Cuadernos Semestrales. Perspectiva Latinoamericana*, núms. 2-3, México, CIDE.
- Cruikshank García, Gerardo (1998), *Proyecto Lago de Texcoco. Rescate hidroecológico*, México, Consejo Nacional del Agua.
- Dourojeanni, Axel, Andrei Jouravlev y Guillermo Chávez (2002), "Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica", en *Serie recursos naturales e infraestructura*, Santiago de Chile, División de Recursos Naturales e Infraestructura / CEPAL / ECLAC.
- Flandes Arreguín, Thalía D., Javier González Gómez y Ernesto Velasco Sánchez (1997), "Estudio introductorio", en *Administración pública y política contemporánea: una mirada desde las universidades. Memoria del primer coloquio interuniversitario de administración pública y ciencia política*, México, El Colegio de México.
- Fleury, Sonia (1999), "Reforma del Estado en América Latina", en *Nueva Sociedad. Democracia y Sociedad en América Latina*, núm. 160, Buenos Aires, Argentina, pp. 58-80.
- Guerrero Orozco, Omar (1999), *Del Estado gerencial al Estado cívico*, México, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Guzmán Quintero Arturo *et al.* (2007), "La contaminación del agua superficial en la cuenca del río Texcoco, México", en *Agrociencia*, vol. 41, núm. 4, Uruguay, Facultad de Agronomía de la Universidad de la República Oriental del Uruguay, pp. 385-393.
- Habermas, Jürgen (1999), *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Madrid, Cátedra.
- INEGI/Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010), Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo 2009, en <http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=10884&e=&i=>, consultado el 13 de octubre de 2010.
- LI Legislatura del Estado de México (1993), Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Toluca.
- _____ (1995), Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Toluca.
- LIII Legislatura del Estado de México (1999a), Código Financiero del Estado de México y Municipios, Toluca.
- _____ (1999b), Ley del Agua del Estado de México, Toluca.
- Navarro-Garza, Hermilio y Ma. Antonia Pérez-Olvera (2005), "Caracterización inorgánica del agua del río Texcoco, entre épocas del año y años", en *Terra. Latinoamericana*, vol. 23, núm. 2, México, Universidad Autónoma Chapingo, pp. 183-190.
- Offe, Claus (1990), *Contradicciones en el Estado de bienestar*, Madrid, Alianza Editorial.
- Olías de Lima, Gete Blanca (2001), *La nueva gestión pública*, Madrid, Prentice Hall.
- Peters, B. Guy (2001), *La política de la burocracia*, traducción de Eduardo L. Suárez Galindo, México, Fondo de Cultura Económica / Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.

- Profeco (Procuraduría Federal del Consumidor) (s/f), Brújula de compra de Profeco, en www.profeco.gob.mx, consultado el 14 de octubre de 2010.
- Sánchez González, José Juan (2002), *Gestión pública y governance*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Semarnat (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales) (2004), *Ley de Aguas Nacionales*, México.
- Solanes, Miguel y Andrei Jouravlev (2005), *Integrando economía, legislación y administración en la gestión del agua y sus servicios en América Latina y El Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Stewart, John y Stewart Ranson (1996), “La gestión en el ámbito público”, en Subirats, Joan y Joaquín Brugué (coords.), *Lecturas de gestión pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública / Boletín Oficial del Estado.