



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN**

**"EL ORGANISMO OPERADOR DE AGUA Y SU PROBLEMÁTICA EN EL MUNICIPIO DE TEOLOYUCAN;  
PROPUESTAS DE MODERNIZACIÓN  
(2006-2009)"**

**TESINA**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**PRESENTA:**

**ALONSO VÁZQUEZ ROMERO**

**ASESOR: LIC. ARTURO HERNÁNDEZ MAGALLÓN**

**JUNIO 2008**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## DEDICATORIA

*“A TI DIOS que eres fuente de mi fortaleza e  
inspiración; la verdad y el camino para lograr  
todo en esta vida; por ser la LUZ que siempre  
ha guiado mi camino”*

*A mis Padres Salvador Vázquez Casas y Ofelia  
Romero Covarrubias por su Gran Ejemplo e  
infinito amor; porque con sus consejos y  
enseñanzas han hecho de mi un hombre de bien;  
nunca olviden que los AMO.*

*A ti Esmeralda por ser mi compañera durante  
todo este tiempo; por ayudarme a crecer y  
madurar como persona; eres una alguien muy  
especial en mi vida; TE AMO.*

*A toda mi familia, hermanos Dianita, Salva, Gus,  
y por supuesto las bobins Kari y Lilo; LOS  
QUIERO MUCHO HERMANOS!!!*

*A mi abuela Ofelia Casas Martínez por darme el  
ejemplo de una mujer fuerte de carácter,  
trabajadora y por apoyarme siempre  
incondicionalmente; GRACIAS*

## *AGRADECIMIENTOS*

*“El agradecimiento, es un sentimiento de bondad y pleitesía que pocas veces los hombres practicamos; agradezco una vez más a la vida que es DIOS en sí mismo el haberlos cruzado en mi camino; porque todos ustedes han sido una parte fundamental en la realización de este proyecto.”*

*A mi Alma Mater, la Gloriosa Universidad Nacional Autónoma de México campus Acatlán, por cobijar todos y cada uno de mis sueños y hacerlos realidad; por formarme como profesionista pero sobre todo como un ser humano con ética y conciencia social.*

*A mis profesores por la paciencia, conocimientos y consejos brindados en las aulas de clases y fuera de ellas también.*

*A mi asesor en este trabajo el Licenciado Arturo Hernández Magallón por su capacidad, experiencia comprensión y apoyo incondicional durante la realización del mismo y por ayudarme a llevarlo a buen puerto.*

## ÍNDICE

Introducción.....	1
-------------------	---

### **CAPÍTULO 1. Conceptos Básicos - La Política Pública y la Administración del Recurso Hídrico.**

1.1 Administración Pública.....	7
1.1.1 Política Pública.....	20
1) Conceptos de Política Pública.....	20
2) Ciencias de Políticas.....	21
1.1.2 Fases de la Política Pública.....	24
1.2 El agua y su problemática.....	33
1.3 Desarrollo Sustentable.....	35
1.4 Foro mundial del Agua.....	37
1.5 Problemática y Soluciones.....	40

### **CAPÍTULO 2. La Administración del Recurso Hídrico en México.**

2.1 División de la Administración Pública y los Órganos Rectores del Recurso Hídrico, en sus Diferentes Niveles de Gobierno.....	42
2.2 La Federación.....	43
2.3. Comisión Nacional del Agua.....	45
2.4 El Estado.....	51
2.5 Comisión de Agua del Estado de México (CAEM).....	51
2.5.1 Políticas del Agua en el Estado de México.....	52
2.6 El Municipio.....	53
2.6.1 Reglamentación General del Recurso Hídrico.....	57
2.6.2 Facultades de los Gobiernos Locales en el Manejo del Agua.....	58
2.7 Organismos Operadores de Agua Municipales.....	59

**CAPÍTULO 3. Análisis del Organismo Operador de Agua Potable Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Teoloyucan Estado de México.**

3.1 Responsabilidades del municipio en la administración del manejo hídrico.....	68
3.2 Diagnóstico del O.O.A.P.A.S.T.....	69
3.2.1 Diseño Administrativo.....	71
3.2.2 Instrumentación Económica.....	74
3.2.3 Evaluación; Políticas del agua.....	77
3.2.4 La política y el agua.....	80
<b>Conclusiones.....</b>	<b>82</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>89</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>96</b>

## INTRODUCCIÓN

*“Nuestra recompensa se encuentra en el esfuerzo y no en el resultado. Un esfuerzo total es una victoria completa.”*

*Mahatma Gandhi*

Las Administraciones interactúan directamente con la sociedad, son las que se enfrenta día a día con las problemáticas sociales más agudas y de manera directa. Una de ellas, quizá la más grave, es el suministro de agua en los municipios del área metropolitana del Estado de México.

Toda vez que el crecimiento de la población y la industria se ha dado de una manera acelerada en ésta región, los municipios que anteriormente se consideraban rurales, han pasado a ser considerados como municipios urbanos o metropolitanos, sin embargo el presupuesto de estos es insuficiente debido a que la demanda de servicios públicos rebasa por mucho las capacidades de atención de servicios como lo es el suministro del vital líquido y la disposición de sus aguas residuales.

Derivado de esto, surge como producto de esta necesidad la creación de organismos auxiliares para el desarrollo de las funciones de los Ayuntamientos; uno de estos son los Organismos Operadores de Agua Potable Alcantarillado y Saneamiento; dándose a la par el surgimiento de contradicciones legales, administrativas y de operación administrativa producto de una ley obsoleta y una necesaria reforma administrativa que sea integral. Por ello, es necesario hacer a los Organismos Públicos Descentralizados de los municipios, más ágiles y eficientes, otorgarles recursos y también capacitación para la optimización y distribución de los mismos.

Estas disonancias son pues las que me llevaron a realizar esta investigación y a su vez, plantear una propuesta de solución que sea factible por su aplicabilidad en el contexto social antes descrito, pero sobre todo que sea una base sólida para el desarrollo real de la Administración Pública en los municipios. Contribuyendo así al objetivo de la administración pública, que es lograr el beneficio social.



El suministro de agua en los municipios de las zonas conurbanas que poseen una infraestructura medianamente aceptable es uno de los principales problemas a los que se enfrentan los administradores públicos en los municipios del nororiente en el área metropolitana del Estado de México, tales como Tultepec, Melchor Ocampo, Zumpango, Huehuetoca y Teoloyucan, siendo este último el que será objeto de nuestro estudio; toda vez que los recursos presupuestalmente otorgados a éste son muy dispares a las necesidades reales del grueso de la población.

En el municipio de Teoloyucan, por su ubicación geográfica desde hace algunos años se viene dando una dinámica de crecimiento urbano e industrial acelerado, lo que ha generado que este municipio, considerado hasta hace poco tiempo rural, se haya convertido el día de hoy en un municipio urbano con una creciente demanda de los servicios que brinda el ayuntamiento; uno de ellos, el suministro del agua; esto, aunado a la baja recaudación financiera producto de la poca cultura de retribución de servicios públicos y a la difícil situación administrativa del organismo de agua de Teoloyucan, nos prevén un escenario poco más que complicado para las administraciones futuras.

Algunos estudiosos del tema han definido al concepto de agua como una fórmula química simple; sin embargo, encontramos que el agua ya era considerada como un elemento vital para los primeros pobladores de esta tierra.

El agua es la base de la vida misma descubriendo que desde hace miles de años se expresa como un concepto animista. Es el “agua viva” de los judíos, el “agua corriente” de los musulmanes, “la hermana agua” de San Francisco; es por eso que desde que el hombre ha sido capaz de representar conceptos por símbolos gráficos ha honrado el agua. Ya tres mil años antes de nuestra era el hombre ha dibujado zigzags, líneas onduladas que representan el agua.

El Agua es, uno de los cuerpos más complicados desde el punto de vista físico y químico, uno de los más difíciles de obtener puro, el que presenta el mayor número de anomalías en sus constantes físicas (Furon, Raymond.1967: 255).

Es así como surge la necesidad de hacer un análisis de la administración de

este vital líquido debido a que en los últimos 20 años se ha acrecentado la problemática de la insuficiencia y administración de este recurso.

La escasez, el uso y manejo inadecuado de los recursos hídricos se constituye en uno de los factores de mayor limitación para el desarrollo sostenible a nivel mundial. La salud y el bienestar del ser humano, la seguridad alimentaria, el desarrollo industrial y la calidad de los ecosistemas que dependen de manera directa de un adecuado manejo y gestión del recurso hídrico se encuentran en riesgo (Pérez Andrade, Ángela. 2004:108).

Éste es el preámbulo para el desarrollo de la presente investigación acerca de la problemática de la escasez y administración del recurso hídrico en los municipios el cual está a cargo de los Organismos Auxiliares de los Ayuntamientos, y al cual trataremos de darle un enfoque Administrativo Público, delimitando el objeto de estudio y ubicándolo dentro de una determinada circunscripción; analizaremos primeramente los conceptos de lo que es una Política Pública; ya que ésta, será la herramienta metodológica de la que nos auxiliaremos para explicar el fenómeno de estudio.

En este sentido existe una frase que nos señala la importancia de los factores externos para la aplicación de una metodología de manera correcta y por ende la consecución de una Política Pública exitosa señalándonos que “Los problemas no son posibles o imposibles de resolver en forma general sino que esto depende de ciertas restricciones o condiciones del mundo real”; G. Majone menciona (en Pineda, Juan de Dios.1999:269).

Las Políticas Públicas son el resultado del estudio de la Ciencia Política surgen de los problemas sociales, sabiendo que todos y cada uno de ellos son diferentes ya que poseen su propia especificidad y circunstancias por lo que las políticas deben ser específicas en sus objetivos

Por Política Pública debemos entender el conjunto de acciones y decisiones encaminadas a la solución de una problemática social; la Policy Sciences que abarca los métodos de investigación; los resultados y descubrimientos en aras de aportar

contribuciones a las necesidades de inteligencia que significa la capacidad de anticipar con éxito las necesidades de una política antes de que hayan sido reconocidas (Aguilar Villanueva, Luis F. 1992:281).

Ch. O. Jones menciona (en Calderón Ortiz.1997:13); la Política Pública se define como una “decisión permanente” caracterizada por una conducta consistente y repetitiva por parte, tanto de aquellos que la elaboran, como de los que se atienen a ella.

El desarrollo sustentable es otro concepto mencionado y es fundamental para el entendimiento del desarrollo en el presente trabajo; es aquel en donde se determina por los requerimientos de la gente y el interés social, su mayor objetivo es proveer el bienestar de las personas a través de la protección de las fuentes de la materia prima utilizadas para las necesidades humanas y del medio ambiente. (Moreno, Fernando. 1997:136).

La Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo de 1988 emitió otra definición de desarrollo sustentable “es aquel en el que se satisfacen las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (Moreno, Fernando. 1997:136).

No puede entenderse a las Políticas Públicas, ni el Desarrollo Sustentable sin legalidad; en el que la coherencia de la acción Pública (la definición de problemas, la toma de decisiones y su ejecución) no pasa por la acción aislada de una élite político administrativa relativamente homogénea y centralizada, sino por la adopción de formas de coordinación a distintos niveles, cuyo resultado siempre incierto depende de la capacidad de los actores públicos y privados para definir un espacio en común, de su capacidad para movilizar expertos de orígenes diversos e implantar modos de responsabilización y de legitimación de la decisión a un tiempo en el universo de la política electoral, así como también de la política de los problemas. (Ruano de la Fuente, José Manuel.2002).

La hipótesis de la presente investigación es que “la reglamentación no faculta al Organismo Operador de Agua municipal para desarrollar políticas públicas que solucionen los problemas de gestión del agua, que además se ve afectado por su debilidad tributaria, ya que no proporciona una base económica suficiente para cumplir con sus responsabilidades”.

El Objetivo de este trabajo es el desarrollo de una revisión diagnóstica de la situación del Organismo Operador del Agua en el municipio de Teoloyucan, en el año 2006, con la finalidad de detectar aquello que debilita sus acciones y poder así generar propuestas de solución.

Para fines del presente proyecto se utilizó el Método Deductivo en donde el conocimiento se adquiere por medio de la captura mental de una serie de principios generales a partir de los cuales se deducen sus factores particulares que pretenden o no ser demostrados objetivamente. La herramienta metodológica que utilizamos para esto son las Políticas Públicas concentrándonos en el análisis de las variables y sus características para llevar a cabo el diagnóstico de nuestro objeto de estudio sin pretender llegar a crear una ley de carácter general; pues solo se analizan aspectos cualitativos propios de el municipio en cuestión utilizando así el estudio de caso el cual se enfoca únicamente en el municipio de Teoloyucan.

Las técnicas de investigación son de carácter documental refiriéndonos específicamente a documentos de carácter teórico y hemerográfico, entre otros. Las limitaciones que encontramos para el desarrollo de este trabajo son básicamente la información que por su contenido es considerada de carácter restrictivo, es decir, confidencial; así como la pobre legislación que existe en materia de Organismos Públicos Descentralizados de Agua Municipales.

Las delimitaciones por el tipo de investigación que se realizó son dos: no nos adentramos en aspectos de carácter político ni presupuestal; las cuestiones financieras solo sirvieron como marco referencial para el desarrollo de nuestro objeto de estudio; así como la temporalidad en la que se ha de desarrollar la presente, que por tratarse del ámbito municipal es de un trienio de (2006-2009).

En el primer capítulo se desarrolla la historia de la Administración Pública como ciencia, así como los conceptos básicos que se utilizan a lo largo del tema, además de la problemática del agua en un contexto general; se revisan las acciones emprendidas en el mundo en materia de reglamentación del agua como recurso administrable.

En nuestro segundo capítulo, se estudia la problemática del agua en un contexto nacional mencionando todas las instituciones encargadas de llevar a cabo el suministro del vital líquido, así como la reglamentación de esta para generar el suministro y distribución en un contexto ya de carácter local como lo es el Estado y Municipio.

En el capítulo tercero, se realiza el análisis del estudio de caso del Organismo Operador de Agua de Teoloyucan, que consiste en mostrar como un organismo de esta naturaleza se enfrenta a la tarea de administrar el recurso hídrico con escasas facultades y elementos de carácter técnico, administrativo y financiero. De esta manera habremos de analizar que debe hacerse para que este organismo cumpla con su labor, la cual deberá consistir en la aplicación de políticas públicas de alto impacto en la sociedad y la reestructuración administrativa integral interna del Organismo Operador de Agua de este municipio.

# CAPÍTULO 1.

## CONCEPTOS BÁSICOS – LA ADMINISTRACIÓN DEL AGUA.

*“Administrador Público es aquel servidor que es capaz de administrar la riqueza de los demás como si fuera la de él mismo, pensando siempre no en lo que a él conviene; sino en lo que conviene a todos los demás.”*

### 1.1. Administración Pública

La Administración Pública, a lo largo del estudio de la vida del hombre, así como el desarrollo de las sociedades antiguas y modernas, al igual que otras disciplinas; se ha caracterizado por diversos acontecimientos que han provocado el cambio del rumbo en la historia de éstas, y que con el paso del tiempo se han llegado a constituir como ciencia.

La Administración Pública surge para algunos estudiosos, desde las más antiguas civilizaciones que por su grandeza y esplendor no se entiende que hayan surgido de otra forma que con una sólida Administración de los recursos naturales, técnicos y humanos que poseían, siendo considerada como un concepto que se asocia de manera inequívoca a los conceptos de Estado y Gobierno con diferentes

perspectivas pero siempre ligados a la acción colectiva pública encaminada a dirigir de manera correcta y diligente los problemas de una sociedad.

El Estado representa el órgano político-jurídico llamado a regir los destinos de la humanidad y su evolución; desde cualquier punto de vista de las diversas escuelas del pensamiento que tratan de su estudio, ha ido aparejado siempre con el desarrollo social, político, cultural, educativo y económico de la comunidad; es un pueblo organizado bajo un poder soberano para la consecución de sus intereses. El Gobierno es la actividad de la soberanía nacional que ejercen combinadamente los tres poderes del Estado (Amaro Guzmán, Raymundo.1993: 513).

La Administración Pública ha tenido una expresión histórica e institucional que se remonta al establecimiento de las más antiguas civilizaciones del mundo como los egipcios, Roma, China e India; cinco mil años atrás. Entre las primeras civilizaciones de las que se tiene memoria histórica se encuentran de manera concreta los sumerios, los hititas, asirios, caldeos y persas (Sánchez González, José Juan.2001:313).

Así pues, es como se dan las primeras manifestaciones aunque muy dispersas y no sistemáticas del pensamiento administrativo. Desde esos tiempos los filósofos griegos ya hablaban sobre los problemas de la Administración de sus grandes imperios; el feudalismo y los principios tácticos del ejército fueron otra clara forma de Administración dentro de estas civilizaciones.

Las obras sobre Administración Pública con los antecedentes más remotos son los *Arthasastras* indios; elaborados entre los siglos VI al IV antes de la era cristiana; son en realidad la primera ciencia de la Administración. Aunque solo se conserva un libro de esa escuela, el de *Kautilya*; los estudiosos han concluido que esta obra es en realidad la síntesis de otros muchos escritos anteriores. El *Arthasastra* es un manual del arte de gobernar que contiene consejos relativos a las estrategias, tácticas, métodos y técnicas por las cuales se puede conseguir y conservar el poder. El arte de la Administración es la parte fundamental de la obra de

*Kautilya*, quien está preocupado por el rendimiento óptimo de los funcionarios imperiales.

Los árabes son un caso único en la ciencia de la administración al crear una corriente ininterrumpida durante diez siglos, produciendo los *Espejos de Príncipes*, notables obras político-administrativas para soberanos, altos funcionarios y secretarios de la Cancillería. Otras obras importantes son los Memoriales Administrativos, que aunque orientados más al diagnóstico y pronóstico de la situación política y administrativa del Imperio, establecen una propuesta de reforma del Reino.

Los musulmanes también realizaron su aportación a la Administración Pública siendo autores de obras acerca de esta materia. Hay un tratado de Administración financiera escrito por Abú Yusef libro del impuesto predial donde se hace un examen detallado del impuesto predial, sus orígenes, aplicaciones y métodos de Administración. Sin embargo la obra más representativa de los musulmanes es la llamada *Principios de Administración Temporal* de Al Mawardi, quien en ese libro sintetiza no solo los fundamentos de la Administración musulmana, sino también su organización, funcionamiento y procedimiento de trabajo; así contribuyeron al estudio del objeto con consejos, diagnósticos y propuestas de reforma para mejora de su imperio. Sostenían que la Administración es un arte que debe enseñarse y practicarse por los soberanos y altos funcionarios para conocer los secretos del gobierno.

En China, también se lleva a cabo una aportación importante a la Administración y su principal exponente es Confucio quién vincula la Administración Pública con aspectos morales relativos al buen Gobierno y que en su época representaron las bases fundamentales para conducir las actividades del Imperio Chino. Las seis reglas principales que según Confucio producen buenos gobernantes y que aun hoy siguen vigentes son: Primera, el gobernante debe conocer bien su país y procurar eliminar todo lo que sea fuente de dificultades. Segunda, al emitir sus fallos y adoptar sus decisiones, el gobernante debe ser imparcial, objetivo, justo moderado, práctico y ético. Tercera, el funcionario debe procurar servir al interés



público y evitar el favoritismo y la parcialidad. Cuarta, el gobierno debe promover el bienestar económico de su pueblo. Quinta, los funcionarios deben dedicar todo su esfuerzo al los negocios del Estado. Finalmente, para alcanzar todos esos fines los funcionarios deben ser honestos, desinteresados y capaces. Es así como Confucio Consideraba que el buen gobierno era imposible bajo el sistema del gobierno hereditario, sin embargo el dilema fue capaz de superarse separando las funciones administrativas de las políticas para confiarlas a ministros y asistentes virtuosos, bien capacitados. El nuevo sistema se fundamento en el principio de que el gobierno debía de estar en manos de hombres elegidos no por su nacimiento, sino de acuerdo con su virtud y habilidad, y que su objetivo principal debía ser la felicidad de su pueblo (Sánchez González, José Juan.2001:313).

La civilización Romana es sin duda la que más ha contribuido a la formación de la Administración Pública moderna; es el más importante antecedente occidental, cuyas instituciones políticas pudieron sobrevivir a la Edad Media; sin embargo, pese a la magnífica organización administrativa operante sobre todo durante el imperio, no se constituyó en su seno una teoría de la Administración, como lo hicieron indios, persas, árabes y turcos.

Es un caso similar al de China, ya que ambas son representativas de ejemplares modos de Administración, sin que tales modos hayan preocupado a sus eruditos hasta el grado de llevarlos a reflexiones profundas sobre ellos. Es así como ni los romanos, ni sus herederos los bizantinos, concibieron una ciencia de la Administración.

Sin embargo, nos legaron sendos trabajos sobre sus experiencias operativas, uno es Frontino; el otro Filoteo. El primero fue llamado para resolver un serio problema de suministro de Agua en la ciudad de Roma a lo que nos legó su obra *Fórmula administrativa de los acueductos de la ciudad de Roma* la cual se considera como una doble aportación tanto a la ingeniería hidráulica como a él arte de la administración urbana. Por su parte Filoteo nos deja su obra *Kletorologión* el cual contiene un valiosísimo listado de funcionarios y oficios estrictamente jerarquizados,

una de las administraciones más espectaculares que haya podido existir (Guerrero Orozco, Omar.1985:392).

En la Edad Media las sociedades feudales europeas redujeron estrepitosamente su organización burocrática administrativa al grado de parecer que habían desaparecido, por lo que no existió durante todo este tiempo ninguna teoría de carácter administrativo, sin embargo y pese a este panorama desolador para la ciencia administrativa surgió un singular y aislado trabajo realizado por Ricardo Fils-Nel llamado *Diálogo del Echiquier* el cual reproduce la organización administrativa de la Inglaterra medieval. Con Juan Bodino se elabora la primera teoría sistemática de la Administración Pública del Estado absolutista; con él, se da la primera sistematización del conocimiento de la naciente Administración monárquica así como una explicación profunda de su origen, desarrollo, funciones y procesos.

Su colaboración consiste en su lucida comprensión de los elementos formativos de la Administración absolutista; establece las bases del estudio de la Administración Pública moderna; sus investigaciones cimentaron las bases conceptuales de la ciencia de la Administración la cual nace en su época bajo el nombre de Ciencia de la Policía. Durante esta etapa, el aparato administrativo se caracterizó por tener un esquema de organización similar a la Administración privada. Esta edad constituye pues la experiencia más significativa de la historia de gobierno descentralizado que culmina con el surgimiento del Estado Moderno.

Los pioneros fueron los representantes de la escuela Cameralista, el estudio de la Administración Pública precedió a la conformación del estado de Derecho surgido de los profundos cambios sociales provocados por la Revolución Francesa y otros movimientos liberales. No obstante, el nacimiento del nuevo Estado hizo prevalecer los estudios jurídicos de la Administración con el surgimiento del Derecho Administrativo. Así es como el pensamiento de ésta escuela, se considera como un precursor del estudio científico de la Administración Pública, la cual se presenta en dos fases. La primera “en que sus técnicos servían para incrementar el poder del jerarca a través de las presiones estatales”, y la segunda, “en que todo esto forma el

primer núcleo de normas internas de la Administración Pública, sobre las que el Derecho Administrativo fundamentara muchos de sus estudios”.

En el estudio de la evolución de la Administración Pública es imprescindible ponderar la evolución del Derecho Administrativo, por cuanto esta parte del Derecho Público estudia de manera sistemática su organización, tanto estructural como procedimental; las atribuciones de los organismos y funcionarios que la constituyen, y las facultades de los particulares, derivadas de las leyes administrativas incluyendo las vías de derecho que le son otorgadas para remediar el desconocimiento de los derechos que el orden jurídico haya establecido a su favor. Existe, pues, una estrecha vinculación entre Administración Pública y Derecho Administrativo.

La Revolución Francesa de 1799 influyó poderosamente en Francia y en toda Europa para propiciar profundas transformaciones en el ordenamiento jurídico. Este singular acontecimiento político, además de fomentar el establecimiento de un orden constitucional donde quedarán instituidos los derechos de los ciudadanos franceses, también delimitó las funciones y atribuciones de los servidores públicos y los derechos de los particulares en sus relaciones con la Administración Pública.

El ocaso del Estado absolutista -dice Langrod- y del absolutismo ilustrado con sus nociones de la policía y su sustitución por el “Estado de Derecho”, orientó el pensamiento administrativo hacia las concepciones legales. En todas partes se realizó un tremendo esfuerzo para someter la acción administrativa al derecho objetivo, y así fue como gracias a los escritos de Otto Mayer en Alemania; Laferriere en Francia; Colmeiro en España; Orlando en Italia, los ensayos iniciales de la creación de una auténtica Ciencia de la Administración Pública fueron borrados por la doctrina jurídica (Amaro Guzmán, Raymundo.1993:513).

El desarrollo histórico de la Administración Pública responde al impulso en la esfera política. Dentro de su origen, aunque fue condicionada por el modo de producción, se significó por influir en forma determinante sobre la economía y la urbanización, es decir, el desarrollo de la agricultura y el avance de la urbanización

también estuvieron condicionados por la capacidad de organización que emanaba de la Administración Pública.

Para Omar Guerrero, la tendencia de la Administración Pública en relación con otras estructuras, así como su especialización interna, obedeció a las demandas sociales por el establecimiento del orden público y la solución de necesidades de servicio de manera organizada y en forma eficiente.

“La Administración Pública actual es el reflejo perfecto de la evolución histórica que trascendió de esquemas organizacionales rudimentarios hacia modelos mayores, variados y complejos”. En suma, toda historia es necesariamente una historia administrativa y por lo tanto, es indispensable que mediante el conocimiento histórico sea posible redescubrir el objeto de estudio de la Administración Pública, más que reinventarlo (Sánchez González, José Juan.2001:313).

Comenzaremos por mencionar la concepción etimológica de la Administración Pública, el cual para los romanos significaba la *administratio*, voz compuesta de *ad* (a, hacia) y *ministrare* (servir, cuidar) era la función de prestar un servicio a los miembros de la comunidad. El elemento sustancial de la palabra lo constituye la voz *ministrare* derivada del sustantivo *minister* y que se refiere a la persona que aporta el servicio (Sánchez González, José Juan.2001:313).

En el siglo XIX se inicia el ascenso del estudio de la administración a nivel científico. Cabe reiterar que Woodrow Wilson fue uno de los más connotados precursores del movimiento de Administración científica en la esfera gubernamental. Su citada monografía “Estudio de la Administración” ha representado un singular aporte. Woodrow Wilson nos menciona que: “la ciencia de la Administración es el fruto más reciente del estudio de las Ciencias Políticas que empezó hace 22 siglos”; consideraba que la Administración Pública es “el lado práctico o comercial del gobierno, ya que su finalidad es que los negocios públicos se realicen eficientemente y tan de acuerdo con los gustos y deseos del público como sea posible.

Mediante la Administración, el gobierno hace frente a aquellas necesidades de la sociedad que la iniciativa privada no puede o no quiere satisfacer”. Si las

dificultades de acción gubernamental proceden de otros siglos, están culminando en los tiempos actuales. Esta es la razón de por que las tareas administrativas tienen ahora que ser estudiadas sistemáticamente y ajustadas a normas de política cuidadosamente probadas. En los inicios del Siglo XIX, Gran Bretaña desarrollo un avanzado sistema de Administración de personal Estatal, el cual concebía el reclutamiento e ingreso al servicio público a través de adecuados criterios selectivos de personal.

Así fue como hasta varios años después de las dos terceras partes del siglo XIX, los Estados Unidos de América tuvieron una Administración de personal, basada en la filosofía del sistema de despojo político o “spoils sistem”; lo que obligó al congreso de este país a aprobar la ley Pendleton en 1883, base de la reglamentación del servicio civil en vigor y en efecto actualmente.

Los programas de estudio a nivel universitario para la formación profesional de Administradores Públicos, representan una de las mejores aportaciones al estudio y fortalecimiento de la ciencia de la Administración. Hoy día en todos nuestros países la Administración Pública es campo de estudio a nivel técnico, profesional y de post-grado.

El estudio sistematizado de la Administración Pública representa todo un proceso evolutivo que se remonta varios siglos atrás; así, actualmente la ciencia de la Administración es considerada como una disciplina joven que aún requiere de grandes investigaciones estudios, aportes y experiencias.

En este sentido es como algunos estudiosos de la Administración Pública manifiestan diversas concepciones de ésta disciplina.

El Lic. Manuel A. Amiama considera que Administración Pública es “el Conjunto o complejo de organismos y funcionarios que habitualmente, por medio de actos sucesivos, aislados e individuales, esto es, relativo a cada caso a una cuestión concreta y determinada; realizan los fines del Estado, dentro de la Constitución y las Leyes” (Amaro Guzmán, Raymundo.1993:513).

El Administrativista puertorriqueño Pedro Muñoz Amato opina que “la Administración Pública es la fase del gobierno que consta de la ordenación cooperativa de personas, mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta para la realización de los fines del sistema político” (Amaro Guzmán, Raymundo.1993:513).

Luther Gulick citado por Muñoz Amato, considera a la Administración Pública desde el punto de vista objetivo, y basándose en criterios académicos afirma que “es aquella parte de la ciencia de la Administración que tiene que ver con el gobierno, y por tanto, se ocupa principalmente de la rama ejecutiva, donde se hace el trabajo del gobierno; aunque evidentemente hay problemas administrativos también en relación con las ramas legislativa y judicial. La Administración Pública es, pues, una división de la ciencia política así como también de las ciencias sociales” (Amaro Guzmán, Raymundo.1993:513).

Para Simon, Smithburg y Thompson, “Administración Pública significa, en el uso corriente, las actividades de las ramas ejecutivas de los gobiernos nacionales estatales, locales; las juntas y comisiones independientes creadas por el Congreso así como las legislaturas de los Estados; las corporaciones del Gobierno y otras ciertas entidades de carácter especializado. Se excluyen específicamente los organismos legislativos y judiciales del Gobierno y la administración que no es gubernamental” (Amaro Guzmán, Raymundo.1993:513).

Horacio López Basilio opina que “la Administración Pública lleva implícitas funciones de gobierno y con ello de planeación, organización, integración, dirección y control de la conducta ciudadana, del encauzamiento de los procesos sociales, de la consecución de los propósitos estatales, de las instituciones gubernamentales, relaciones entre poder y particulares, las libertades de estos últimos y sus límites (Amaro Guzmán, Raymundo.1993:513).

Diversas definiciones se han generado a lo largo de la historia, mismas que han tenido como finalidad establecer el quehacer específico de esta disciplina la cual

tiene una connotación jurídica y política propia, considerándola como la institución que realiza los fines del Estado.

Otra definición que a mi parecer es correcto hacer mención de ella, es aquella en la que se considera a la ciencia administrativa pública como la rama de las ciencias sociales que trata de descubrir y explicar la estructura y las actividades de los órganos que con la autoridad del poder político constituyen la maquinaria del Estado y de las instituciones públicas. (Amaro Guzmán, Raymundo.1993:513).

La Administración Pública para efectos de esta investigación la entenderemos como la actividad humana que realiza un conjunto de operaciones encaminadas a cumplir o hacer cumplir la voluntad de un gobierno; ya que comprende las actividades que una sociedad sujeta a la dirección de sus representantes y que serán ejecutadas por las instituciones gubernamentales competentes mediante la coordinación de esfuerzos y recursos utilizando para esto las etapas básicas del proceso administrativo como lo son la planeación, organización, integración, dirección y control .

Desde el punto de vista académico, los principios de organización y de gerencia científica, con todas sus implicaciones jerárquicas, de división de trabajo y de recursos, constituyen sus principales elementos; así podemos aseverar que **la Administración Pública es una ciencia**, porque cuenta con principios que le son característicos, aplicables en cualquier organización.

Tiende a vincularse y auxiliarse estrechamente de otras ciencias como las jurídicas. Así es como puede afirmarse que la Administración tiene todas las características de una ciencia por sustentar principios de validez universal, tales como la planeación, jerarquización, coordinación, organización, centralización, descentralización y otros; utiliza métodos y procedimientos uniformes en donde su éxito dependerá de la habilidad y destreza del funcionario o empleado en la ejecución de la función pública fundamentalmente en el proceso de toma de decisiones; en donde serán esenciales aspectos tales como el liderazgo, autoridad, don de mando y motivación (Amaro Guzmán, Raymundo.1993:513).

En la época actual el estudio de la Administración Pública debe acometerse bajo un enfoque multidisciplinario y tomando en consideración el perfil del administrador público, debe adecuarse a los requerimientos de cada Municipio, Estado o Nación en particular.

Así es como en un mundo con una vorágine social trepidante en donde los problemas de carácter social y económico son apremiantes producidos por la crisis de los diferentes factores de producción; por un desempleo exorbitante y una inflación galopante que ha rebasado en magnitud y alcance las grandes crisis económicas de épocas pasadas, El Estado Moderno asume una responsabilidad trascendental en la orientación de los procesos socio-económicos de esta época contemporánea sea cual sea su concepción política.

Es así, como en este escenario poco alentador, la Administración Pública constituye el principal instrumento para concretar la acción del Estado; es el factor estratégico del desarrollo colectivo, y está obligada a responder a un esquema que propicie los cambios políticos, económicos sociales y culturales que necesita el Estado y Gobierno para poder lograr el desarrollo de cada entidad Federativa (Amaro Guzmán, Raymundo.1993:513).

E.N. Gladden identifica en la conformación histórica del objeto de estudio de la Administración Pública cuatro áreas fundamentales: 1) Las formas Históricas de Gobierno, 2) El papel de los Funcionarios, 3) El Desarrollo de Técnicas Básicas Administrativas y; 4) El surgimiento de servicios básicos (Sánchez González, José Juan.2001:313).

Primero, las diversas formas de comunidades políticas evolucionaron y en esa medida las actividades y prácticas administrativas fueron propiciando un mayor grado de especialización en la Administración de los asuntos gubernamentales. En, segundo lugar, la importancia del papel del funcionario para la operación y funcionamiento de las distintas clases de comunidad política; la creación de distintas clases de comunidad política al igual que la creación de las distintas clases de Administración adaptándose a las diversas situaciones gubernamentales. En tercer



término, la Administración es esencialmente una actividad en la que se requiere un alto grado de cooperación y coordinación para alcanzar los fines que pretende el Estado, para lo cual es necesario contar con técnicas administrativas que permitan realizar las actividades de manera más adecuada. En cuarto lugar, resulta evidente que la administración pública servía a diversos tipos de gobierno, estando sus funciones y estructura estrictamente determinadas por la forma de gobierno, sometidas al tiempo y lugar, así como a las influencias determinantes de la historia (Sánchez González, José Juan.2001:313).

El objeto de estudio de esta ciencia se ha ido transformando, primero fue un Arte oculto el cual era solo accesible a los gobernantes; tiempo después el objeto de estudio de esta ciencia es visto como un arte para mantener y conservar el poder, y la riqueza del Estado, considerándose entonces como un arte elevado propio de las personas que se encontraban a lado de los gobernantes ya para esos momentos la Administración se había transformando hasta convertirse en una actividad totalmente diferenciada de otras como la religión, la milicia o alguna otra de carácter público; es entonces cuando surgen los especialistas encargados de solucionar los diversos problemas de los gobernantes ya que éstos, llegaban al poder no por tener la capacidad, sino por una situación de carácter hereditario (Sánchez González, José Juan.2001:313).

Fue que con el pensamiento de Carlos Juan Bonnín en sus Principios de Administración Pública y Lorenzo Von Stein en Alemania quienes transforman a la ciencia de la policía y a las ciencias camerales en ciencia de la Administración y por tal motivo a ellos se les debe considerar como los fundadores de nuestra disciplina al elaborar las primeras obras sistemáticas vinculadas a nuestro objeto de estudio comenzando con ellos un largo proceso de construcción teórica hasta lograr sistematizar su conocimiento y alcanzar el rango de disciplina científica.

Posteriormente la década de los setentas en aras de apegarse a la legalidad y de no contravenir a la ciencia del Derecho se relacionó de una manera sustancial al Derecho Administrativo al grado de que en alguna época de la historia llegó a perderse o a confundirse el objeto de estudio de esta disciplina, con el de la

Administración pública toda vez que en esa época los únicos que trataron acerca de la Administración Pública fueron los especialistas del Derecho Administrativo.

Después de esta etapa la Administración retoma su desarrollo al grado de volver a ser considerada como una disciplina específica siendo entonces cuando su objeto de estudio pasa a constituirse en una ciencia de pleno derecho por lo que pronto logró convertirse en un conjunto de técnicas constituyéndose en una profesión impartida en centros educativos a nivel profesional universitario.

Finalmente se puede aseverar que el Gobierno como el objeto de estudio de la Administración Pública no necesita ser reinventado; él por sí mismo tiene existencia y esencia propia desde la antigüedad y las enseñanzas primero como arte y después como ciencia dejan claro que es y debe ser considerada como tal.

Una vez analizadas las distintas concepciones sobre la Administración Pública, es conveniente establecer cuales son los objetivos de ésta como ciencia.

En una primera pero certera definición acerca de cual es el propósito de esta disciplina podemos afirmar que tiene como finalidad y Objetivo dos paradigmas

Por un lado y desde el punto de vista de los gobernantes la finalidad principal de ésta disciplina será la de lograr el desarrollo del Estado y el Gobierno a favor de la consolidación de la infraestructura económica, social y cultural de dicha entidad. Y por el otro esta el punto de vista de la sociedad; es decir, qué es lo que espera la sociedad con la aplicación de ésta disciplina en el gobierno; cuestión que fundamentalmente se basa en el desarrollo de satisfactores básicos como empleo, un control adecuado de la inflación y servicios públicos básicos tales como la seguridad pública, la pavimentación de calles, el manejo de residuos sólidos, disposición de aguas residuales y también **el suministro de agua potable**, siendo este último uno de los más o quizá el más importante de todos ya que su existencia es fundamental para la preservación de la especie humana y la conservación de la vida sobre la faz de la tierra.

Es así como una vez analizado el concepto y origen de la Administración Pública como ciencia es pertinente revisar el concepto de Política Pública ya que este último será considerado un instrumento metodológico para la solución de los problemas y necesidades propias de esta ciencia social.

## **1.2 Política Pública.**

Es menester de la Administración Pública llevar a cabo la creación de políticas públicas así como llevar a cabo su aplicación para la solución de problemáticas de carácter social; toda vez que estas, son una herramienta metodológica que se realiza para cumplir con el fin último de la Administración Pública que es generar el bien común con la solución de problemas colectivos.

Es pertinente llevar a cabo la revisión y definición de este concepto para poder generar un análisis concienzudo del papel que desempeñan las políticas públicas dentro de la Administración Pública.

El desarrollo de las políticas públicas conlleva un proceso para su formulación y una metodología para su aplicación por lo que es indispensable centrar la atención en los pasos que se han de seguir para la consecución de los fines que éstas persiguen.

### **1) Conceptos de Política Pública.**

Por “política pública debemos entender una forma de comportamiento gubernamental de antiguos pergaminos”, señala Omar Guerrero y la considera como una resurrección de las ciencias de la policía. Dye dice que es “Aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer”; Eulau y Prewitt sostienen que “Una política pública se define como una decisión permanente caracterizada por una conducta consistente, y la repetitividad por parte tanto de aquellos que la elaboran como de aquellos que se atienen a ella”. Mac Rae y Wilde definen una política pública como “Una política elaborada por el gobierno”; González Ortíz menciona varias definiciones de las cuales enunciaremos la más completa para él; la política pública “es la ciencia social aplicada en varios sentidos : primero en la identificación de la necesidad hacia

la cual la política pública es dirigida [sic], segundo, en la investigación y en los resultados de las ciencias gubernamentales y tercero, en la evaluación de los programas públicos” (Ruíz Sánchez, Carlos.1996:66).

Guerrero cita algunas definiciones más: “La nueva noción de política pública trasciende su connotación vulgar de cursos de acción, para ser definidas como una parte de un proceso general, junto con la clarificación de las metas, la definición de la situación del caso y la determinación de los medios óptimos para efectuar la acción decidida. (...) <<Un diseño para modelar el futuro bajo el influjo de fuerzas externas, bajo tendencias que fluyen del pasado hacia el presente>>.” (Easton, Rothwell). Frohock propone en 1979, una definición la cual por su estructura se considera una de las más completas; y nos comenta que “Una política pública es: “Una practica social y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o, establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentran irracional cooperar con otros” (Ruíz Sánchez, Carlos.1996:66).

Las condiciones actuales de crisis e inseguridad han obligado a la Administración Pública a generar diversas estrategias que contrarresten de manera eficiente los efectos negativos de las problemáticas sociales que surgen producto del desarrollo económico mundial, continental y nacional, cuyo efecto de desarrollo o subdesarrollo se refleja en los niveles estatal y local principalmente en los países que se encuentran en vías de desarrollo como lo es México.<sup>1</sup>

## 2) Ciencias de Políticas

El estudio de las ciencias de políticas se inicia formalmente con Harold Lasswell, quien retoma y avanza en los planos teórico y metodológico de lo que había denominado ciencias de políticas, la disciplina que justamente tiene por objeto a las políticas públicas (Calderón Ortiz, Gilberto.1997:13).

---

<sup>1</sup> Por política gubernamental debe entenderse una acción que lleva a cabo el gobierno de manera inmediata y unilateral, para solucionar una situación de tipo coyuntural sin una metodología propia, en donde no interviene el factor de la participación ciudadana para su creación; solo será el receptor de ésta; esa es la principal diferencia con respecto a una política pública.

Lasswell es considerado como el padre de las políticas públicas al sistematizar mediante las ciencias de política el conocimiento a nivel académico, esforzándose por conseguir tres atributos. Primero, contextualidad: las decisiones son parte integrante de un proceso social mayor. El segundo es la orientación hacia los problemas: los científicos de políticas hacen suyas las actividades intelectuales relacionadas con el esclarecimiento de metas, tendencias, condiciones, proyecciones y alternativas. Tercero, diversidad: los métodos utilizados son múltiples y diversos (Aguilar Villanueva, Luis F.1992:281).

Lasswell detalla que en el campo de la política se ha enfocado mayor atención a la planeación y a los sistemas de información en los que basa el personal directivo sus decisiones, así es como el proceso de política es objeto de estudio por derecho propio, fundamentalmente con la esperanza de aumentar la racionalidad de las decisiones; esta es la manera de como se ha venido desarrollando una orientación hacia las políticas. Esta orientación tiene una doble dimensión: por una parte se interesa en el proceso de la política y por otra en las necesidades de inteligencia del mismo; la primera busca desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas, utilizando los métodos de investigación de las ciencias sociales y de la psicología; la segunda busca mejorar el contenido concreto de la información e interpretación disponible para los hacedores de las políticas, rebasando las fronteras de las ciencias sociales y de la psicología. En tanto esta orientación aspira a desarrollar el estudio científico de las políticas, su enfoque es más estrecho que el de las ciencias sociales y psicológicas, sin embargo cuando las necesidades de inteligencia de una política son prioritarias, cualquier campo de conocimiento puede ser relevante. Podemos utilizar el término “ciencias de política” (policy sciences) a fin de designar el contenido específico que la “orientación hacia las políticas” alcanza en un momento determinado (Aguilar Villanueva, Luis F.1992:281).

Las ciencias de política incluyen:

\*Los métodos de investigación del proceso de la política,

\*Los resultados de los estudios de las políticas y;

\*Los descubrimientos de las disciplinas que pueden aportar contribuciones importantes para las necesidades de inteligencia del momento. Si es necesario avanzar en nuestra averiguación científica del proceso de producción y ejecución de las políticas, obviamente resulta esencial aplicar y mejorar los métodos mediante los cuales se lleva a cabo la investigación en las ciencias sociales y psicológicas(Aguilar Villanueva, Luis F.1992:281).

Se debe mejorar la racionalidad del proceso político, debemos dar a la “función inteligencia” un espacio especial de estudio, la tarea de mejorar esta función depende de técnicas mas efectivas de comunicación entre los investigadores, los consultores, los asesores políticos y los decisores finales. Por consiguiente las ciencias de políticas podrán avanzar solo si se afinan los métodos de información genuina e interpretación confiable. La función de inteligencia, depende de su capacidad para anticipar exitosamente las necesidades de una política antes de que estas hayan sido ampliamente reconocidas, siendo de vital importancia tomar siempre en consideración el contexto mayor en el que se desarrollan los eventos que puedan afectar a ciertos problemas futuros de la política. También resulta esencial cultivar la práctica de pensar el pasado y el futuro como partes de un contexto y hacer uso de modelos de desarrollo que sirvan como instrumentos para explorar el flujo de los eventos a lo largo del tiempo (Aguilar Villanueva, Luis F.1992:281).

Las ciencias de políticas menciona Lasswell estaban dando lugar a una reflexión sobre las tendencias recientes, coadyuvando a esclarecer sus más amplias posibilidades; específicamente a las llamadas ciencias de políticas de la democracia.

El enfoque de políticas pone énfasis en los problemas fundamentales del hombre en la sociedad, más que en los tópicos del momento, radicando esencialmente estos en las dificultades que tenemos para hacer que funcionen las instituciones económicas y políticas.

El enfoque científico de políticas no solo pone énfasis en los problemas básicos y los modelos complejos, también exige que sean esclarecidos los

propósitos valorativos subyacentes en una política. Es por ello que puede vislumbrarse que todo el énfasis se pondrá en el desarrollo del conocimiento que permita la realización más completa de la dignidad humana a lo cual se le denominará como el desarrollo de las “ciencias de políticas de la democracia” (Aguilar Villanueva, Luis F.1992:281).

Las ciencias de políticas de la democracia preocupadas por los sucesos mundiales de nuestro tiempo deben comenzar por generar hipótesis globalizadoras, las cuales serán llamadas “modelos de desarrollo” que refieren únicamente a la sucesión de acontecimientos tanto futuros como pasados.

Una característica adicional e indispensable en el “enfoque de políticas” debe ser la sensibilidad al problema; esta es la importancia que atribuye al acto de imaginación creativa capaz de introducir políticas nuevas y exitosas en el proceso histórico.

Las ciencias de políticas, son entendidas como la disciplina que se ocupa del conocimiento del proceso de toma de decisiones en el orden público y civil. Éste conocimiento comprende estudios sistemáticos y empíricos de cómo se elaboran y llevan a cabo las políticas públicas (Aguilar Villanueva, Luis F.1992:281).

De estos, se desprenden una serie de pasos fundamentales para la generación de las mismas.

### 1.1.2 Fases de la Política Pública

El énfasis en el proceso de generación de las políticas públicas se deriva de la sistematicidad en el proceso de toma de decisiones. Es fundamental tomar una correcta decisión para poder considerar que la política pública esta comenzando de manera correcta.

Es conveniente antes de mencionar éste proceso, revisar los pasos más comunes que debe seguir un análisis de políticas públicas y que a su vez permite prever los posibles resultados del proceso de diseño e instrumentación de cualquier política pública (Majone, Giandomenico):

FACTIBILIDAD DE POLÍTICAS	DESCRIPCIÓN
1.- Factibilidad tecnológica	Herramientas y recursos tecnológicos adecuados y suficientes.
2.- Factibilidad legal	Que las leyes nos permitan implementar determinado tipo de acciones
3.- Factibilidad Política	Consenso y aprobación en su mayoría por parte de la sociedad y los diferentes partidos políticos.
4.- Factibilidad Económica	Toda acción debe estar debidamente presupuestada dentro del techo financiero de la institución para su ejecución.
5.- Factibilidad Administrativa	Deben existir las áreas indicadas para la correcta instrumentación de la política pública.

Con estos pasos, Giandomenico Majone presenta unas herramientas para identificar restricciones ya sean reales o potenciales a las que se enfrenta la acción de gobierno. Majone, aborda la interrogante de cómo probar que ciertos problemas no tienen solución completamente; hay que examinar cuales métodos pueden resolver tales o cuales problemas; para Majone los problemas no son posibles o imposibles de resolver en forma general, sino que esto depende de ciertas restricciones o condiciones del mundo real (Pineda, Juan de Dios.1999:269).

Eugene Bardach menciona que existen ocho fases (pasos) para el desarrollo de las políticas públicas (Bardach, Eugen.1998:150).



PASOS PARA EL DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	DESCRIPCIÓN
1.- Definición del Problema	Detección de las necesidades prioritarias de la población
2.- Obtención de Información	Recopilar información fidedigna acerca de la problemática en cuestión mediante encuestas de salida, entrevistas, foros de discusión en esta etapa es generalmente cuando se lleva a cabo la etapa del muestreo aleatorio y el análisis de factibilidad (FODA)
3.- Construcción de Alternativas	Diseño de Anteproyecto, Construcción de rutas críticas, Generación del Costo de Oportunidad, Construcción de diversos Escenarios.
4.- Selección de Criterios	Consiste en determinar procedimientos, mecanismos e indicadores a utilizar en el desarrollo de la política pública.
5.- Proyección de Resultados	Se establecen las posibilidades de obtener los resultados en condiciones óptimas así como también en condiciones adversas.
6.- Confrontación de Costos	Se analizan de igual forma el costo máximo y el costo mínimo de terminación del proyecto
7.- Decida!	Es una vez evaluados todos los factores que forman parte de la política pública se toma la decisión de implementarla o no.
8.- Cuenten su Historia	Es el resultado final de la implementación de la política pública, este dependerá de las variables externas y de las particularidades que se den a lo largo del proceso de desarrollo de la política pública.

Para llevar a cabo la implementación de estos pasos es indispensable llevar a cabo el manejo de un enfoque estratégico en donde se definan objetivos, se identifiquen los problemas más importantes, asignar recursos (descentralización y desconcentración en el proceso de planeación y programación, presupuestación, seguimiento y evaluación.); determinar responsables, definir las acciones necesarias para alcanzar la meta, identificar explícitamente las áreas que participan en el

programa y cuales son sus responsabilidades, determinar mecanismos e indicadores claros para medir el desempeño y finalmente generar incentivos para el cumplimiento adecuado de las acciones (Bardach, Eugen.1998 :150).

Para Guy Peters B. existen dos premisas sobre las que deben descansar los gobiernos contemporáneos; el imperio de la ley, y la mayor participación; los cuales a su vez reflejan dos perspectivas básicas del proceso de generación de las políticas. Ambos puntos estructuran gran parte sobre cómo diseñar y como comprender la política pública. Así, es como para caracterizar estos modelos básicos deben ser entendidos en dos sentidos “de arriba hacia abajo” y de “abajo hacia arriba” (Peters B., Guy.1995:276).

En un principio ambos términos se aplicaron a la etapa de implementación, sin embargo, se encontró que estos se deben aplicar no solo en esa etapa sino en la mayor parte del proceso. Uno de estos enfoques podría aplicarse más bien a los modelos formales y legales del proceso, suponiendo que la política pública debiera desarrollarse mediante acciones legislativas. Por otra parte, el proceso político de abajo hacia arriba supondría que la puesta en práctica debiera estar en función de los deseos y capacidades de los niveles inferiores del gobierno, así como de sus clientes; además de que a todo el proceso de la política pública correspondería organizarse para reflejar de manera más directa las demandas de lo que constituye “la arena” de elaboración de políticas, así como los deseos de las masas. Es decir, que la política pública debe estar permeada no solo de las ideas de los gobernantes, sino que también debe incluir el sentir de los gobernados (Peters B., Guy.1995:276).

La línea alternativa de mayor participación en las democracias consiste en favorecer la participación de los grupos sociales más directamente afectados o involucrados por una política pública, en lugar de que opine la población en general.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> La participación ciudadana consiste en involucrar a la sociedad civil en los procesos de discusión y toma de decisiones relacionadas con la implementación de políticas públicas; es decir, toda acción que lleve a cabo el gobierno debe estar legitimada por la sociedad en general; toda vez que ésta es un elemento esencial en el diseño de los sistemas democráticos en la sociedad actual.

Esta estrategia ofrece la posibilidad de enfocar políticas de desarrollo regional o por sectores sociales.

El enfoque de arriba hacia abajo en cuestión de política pública tiene la ventaja de ser más uniforme. Su principal desventaja es que no existe la riqueza descriptiva o teórica experimentada en el otro enfoque. La idea central de este enfoque es más bien en un sentido tradicional en el que la política pública puede entenderse desde la perspectiva de la ley que autoriza los actos de gobierno; la formulación de esta, más que su posterior implementación, es la base legítima de la acción gubernamental (Peters B., Guy.1995:276).

Esta idea es central para muchos modelos de la política pública “por etapas” que tratan de describir el proceso mediante el cual los gobiernos toman sus decisiones en materia de políticas públicas. La naturaleza más lineal y autoritaria de este modelo implica la capacidad del gobierno para tomar decisiones difíciles de manera que en caso de una adecuada selección, pudiera producir resultados significativos. Este modelo tiende a considerar al gobierno como un actor monolítico. En él, el diseño de la política depende en gran parte de las ideas que al respecto tenga la élite que la hace, la cual generalmente reacciona ante los cambios de la composición partidista en el gobierno (Peters B., Guy.1995:276).

El tipo de gobierno fuerte queda implícito en el enfoque de arriba hacia abajo, con énfasis en el imperio de la ley, se apoyará fuertemente en instrumentos como la entrega directa de servicios o la reglamentación de órdenes y controles para lograr sus objetivos. Estos instrumentos permiten mucho mayor certidumbre en la provisión que muchos otros instrumentos y emplean los singulares recursos autoritarios del gobierno para lograr sus fines (Page, 1985). Dichos instrumentos se basan en la supuesta capacidad de la autoridad y de las estructuras burocráticas para producir los resultados deseados en cuanto a política pública se refiere. Así si la política pública y el instrumento elegido son los adecuados para el problema público que se enfrenta, será entonces un gran triunfo; pero si llegará a fallar no habrá otro culpable más que el gobierno autoritario que ignora a la ciudadanía en la solución de los problemas que a ellos le competen (Peters B., Guy.1995:276).

Hay que señalar, que éste modelo no es apto para los países que se encuentran en los sistemas de gobierno democráticos, pues no legitima ante la sociedad las decisiones tomadas por el gobierno.

Es importante señalar que las políticas públicas pueden variar en cuanto a su diseño y por consiguiente en cuanto a su instrumentación. La mayoría de las políticas públicas pueden ser analizadas a partir de cuatro fases, mismas que utilizaremos como base para el desarrollo de él estudio de caso en esta investigación (Sojo Garza-Aldape, Eduardo. 2006:357).

### **1.- Origen**

### **2.- Diseño**

### **3.-Instrumentación**

### **4.- Evaluación**

El origen se centra básicamente en saber que las políticas públicas son una actividad que se desarrolla de manera cotidiana, capaz de ordenar prioridades en torno a diferentes finalidades o propósitos; son el conjunto de concepciones, criterios, principios, estrategias y líneas fundamentales de acción a partir de las cuales se les hace frente a desafíos y problemas considerados de naturaleza pública. Se da primeramente en un contexto político electoral; posteriormente tendrán que ser adecuadas a un marco legal, social e incluso cultural, después deben tomar en cuenta algunos factores externos como el funcionamiento de la economía, esto con la finalidad de evitar violar los acuerdos con algunos otros países y finalmente la más importante debe estar adecuadas a las necesidades reales de la sociedad es decir totalmente vinculadas a ella (Sojo Garza-Aldape, Eduardo. 2006:357).

El diseño consiste en llevar a cabo un proceso de planeación estratégica e integral, que permita la atención eficaz a las prioridades. Es un esfuerzo de previsión, racionalidad, orden, coordinación y, sobre todo un gran trabajo de conciliación (Sojo Garza-Aldape, Eduardo. 2006:357).

Las políticas públicas deben tener una visión a largo plazo; una visión clara de lo que se quiere lograr, para afrontar los retos y problemas de una manera sistemática.

Para lograr esa visión se requiere de (Sojo Garza-Aldape, Eduardo. 2006:357):

- a) Tres postulados fundamentales: humanismo, equidad y cambio.
- b) Cuatro criterios centrales: inclusión, sustentabilidad, competitividad y desarrollo regional.
- c) Cinco normas básicas de acción gubernamental: apego a la legalidad, gobernabilidad democrática, federalismo, transparencia y rendición de cuentas. Una vez que se tiene clara la misión, visión, objetivos y principios de acción es necesario también realizar un diagnóstico y análisis minucioso de las causas de la problemática a resolver para posteriormente jerarquizar prioridades y ponderar a través del análisis costo beneficio las distintas líneas de acción a seguir.

La instrumentación es la acción y correcta aplicación de las políticas públicas, es cuando se deja sentir la reacción en la sociedad, la cual responderá a este estímulo de manera positiva o negativa (Sojo Garza-Aldape, Eduardo. 2006:357).

Por último tendremos la evaluación de todos los procesos a fin de verificar si los resultados obtenidos fueron o no los esperados y si no fue así en que momento de los procedimientos se falló; cuales fueron las consecuencias de las acciones implementadas y por último cual es el costo real de la ejecución de dichas políticas (Sojo Garza-Aldape, Eduardo. 2006:357).

Los procesos de evaluación de las políticas públicas generalmente se clasifican en dos grandes rubros. El primero se denomina evaluación sumaria (o de impacto), el cual pretende estimar el alcance que tendrá un programa de gobierno así como las consecuencias del mismo. El segundo se conoce como evaluación formativa o de proceso y pretende determinar si una política pública esta

funcionando adecuadamente de acuerdo a los parámetros determinados para lograr los objetivos predefinidos en la fase del diseño. La evaluación del proceso se sustenta en la búsqueda de información que toma en cuenta factores de contexto, así como los mecanismos y la dinámica de acción que subyacen a la implementación de los programas; es decir la evaluación debe ser interna y externa (Sojo Garza-Aldape, Eduardo. 2006:357).

Uno de los factores que destaca en la fase de la evaluación sea esta sumaria o de proceso, es el uso de métodos científicos que permiten conocer el impacto o posibles consecuencias de los cursos de acción adoptados.

Estos métodos pueden ser de tipo cuantitativo o cualitativo, experimentales o no, descriptivos o basados en experiencias vivenciales, sustentados en modelos y métodos de evaluación económica y administrativa. Mucha de la información que arrojan los programas de evaluación puede servir como insumos de retroalimentación que contribuyan a mejorar el diseño o instrumentación de los programas. Por ello, la evaluación tiene que realizarse en base a metodologías explícitas, confiables y replicables a través del tiempo, que permitan entender los efectos de las políticas públicas (Sojo Garza-Aldape, Eduardo. 2006:357).

Para que las políticas públicas logren sus objetivos y su finalidad, existen ciertos factores que deben de tomarse en cuenta para lograr el éxito en la implementación de estas:

FACTORES DE ÉXITO	DESCRIPCION
1.- Participación ciudadana	Debe generarse en la primera etapa del proceso ya que de esto dependerá en gran parte el éxito que pueda llegar a tener la implementación de la política pública; la sociedad será la encargada de manifestar cuales son las principales problemáticas dentro de su comunidad así como de aprobar las medidas implementadas para la solución de estas.

2.- Evaluación por parte de órganos externos	Debe existir un órgano de monitoreo que se encargue de medir la aceptación de la gente, así como el nivel de impacto en la población, esto mediante censos y encuestas de salida.
3.- Solución a problemas estructurales	Son los problemas que se detectan una vez que se ha llevado a cabo la evaluación, aquí se descubren las fallas en las áreas encargadas de instrumentar la política pública
4.- Transversalidad	Son las acciones coordinadas entre los diferentes órdenes de gobierno con la finalidad de conjuntar esfuerzos para la consecución de objetivos en común.
5.- Institucionalización	Es necesario para efectos de credibilidad que la política pública esté debidamente respaldada por una institución confiable y seria.
6.- Rompimiento de paradigmas	Se trata de romper con las barreras psicológicas y metodológicas para la consecución de los objetivos planteados por la política pública.
7.- Responsabilidad y prevención	Implementar acciones medidas previendo cualquier clase de conflicto social o daño a algún sector de la población a la cual no va dirigida
8.- Amplitud de impacto	Debe tratar de abarcar la mayor cantidad de población posible con respecto a los beneficios que habrá de generar.
9.- Atención a minorías	Las políticas públicas no solo deben atender a las grandes masas sino también a los grupos que son considerados como minorías es decir, los indigentes, las amas de casa, los niños, los grupos de diferentes preferencias sexuales etc.
10.- Innovación	Es fundamental crear políticas públicas novedosas para que sean bien aceptadas por la gente.
11.- Transtemporalidad	La Pol. Públ. debe pugnar por ser una acción de carácter permanente sin atender al los tiempos que dura un gobierno ya sea a nivel federal, estatal, o municipal; ya que generalmente estos son siempre muy cortos.

Las políticas públicas son exitosas porque se ajustan a lo que marcan los cánones de lo que debe ser un régimen democrático (Sojo Garza-Aldape, Eduardo. 2006:357).

La conjugación de todos estos factores así como su correcta interpretación y aplicación en cada una de las fases de la política pública será determinante para lograr el éxito ó el fracaso de la misma.

Finalmente, debemos señalar que la mayor trascendencia de las políticas públicas esta marcada por el desarrollo real y sustentable de las diferentes comunidades de los diversos estados en nuestro país.

## **1.2 El Agua y su Problemática.**

México, es un país rico en recursos naturales que desde los inicios de su historia, nuestros antepasados ya se encargaban de explotar y administrar; su riqueza en la biodiversidad; flora, fauna y minerales fueron el motor del surgimiento de civilizaciones prosperas que llegaron a alcanzar un gran esplendor. Sin embargo, con el paso del tiempo se fueron cediendo gran parte de esos recursos a intereses personales y de carácter extranjero; desde la conquista y la colonización, hasta nuestros días con los tratados de libre comercio con otras naciones, todos estos factores aunados a la poca conciencia por parte de las generaciones actuales a las cuales no nos ha interesado el cuidado y manejo moderado de los recursos naturales con que contamos, tales como **el agua**; han complicado el panorama futuro a corto, mediano y largo plazo de éste último.

El agua es un recurso que anteriormente representó uno de los recursos más abundantes, el cual, hoy día se ha convertido en un recurso limitado; la distribución del agua tanto en las grandes ciudades como en los municipios pequeños, es lenta y deficiente; se ha transformado ya en una problemática de carácter general debido a la escases con que se provee del vital líquido a la población.

En nuestro país, la disponibilidad del agua es poco más o menos de 475 kilómetros cúbicos de los cuales 63 kilómetros representan mantos de agua



subterráneos y los restantes 412 kilómetros cúbicos son de agua superficial, estos datos podrían hacernos pensar que aun contamos con el suficiente recurso hídrico para hacer frente a las necesidades de nuestra generación o de generaciones futuras ya que estas cantidades representan casi el doble de la disponibilidad de agua por habitante a nivel mundial. Sin embargo, si no nos damos a la tarea de generar la infraestructura y métodos adecuados de distribución de la misma, corremos el grave riesgo de pronto vernos rebasados por las necesidades de nuestra sociedad, especialmente porque la distribución de los mantos no se da conforme al crecimiento y urbanización de las ciudades (Tortolero Villaseñor, Alejandro.2000:167).

Los usos consuntivos (que consumen) del agua son principalmente el agrícola, el público urbano, la evaporación en vasos, el industrial, el acuícola, las termoeléctricas, la recreación y el turismo.

En México, más de la mitad del agua potable producida se consume en menos de cien ciudades consideradas como las más grandes y se presenta una disparidad en la distribución de las zonas rurales y urbanas.

En las ciudades de más de 50,000 habitantes las coberturas del servicio de agua potable son cercanas al 100% y de alcantarillado al 94% en promedio mientras que en las zonas rurales solo se da el 60% en el suministro de agua potable, y un 25% en el servicio de alcantarillado. Uno de los problemas más importantes que hay que resolver es la cantidad de fugas que representan un desperdicio de casi el 40% del vital líquido, el cual traducido en litros alcanza varios miles de ellos desperdiciados; una segunda problemática no menos importante en la cual desafortunadamente la sociedad es el actor principal, es el despilfarro por descuido o negligencia de este preciado recurso.

Además, si a esto le sumamos que la disponibilidad del recurso es desigual en las ciudades más grandes del país, debido a que en muchas de las más importantes ciudades de nuestro país no disponen de fuentes de abastecimiento propias o suficientes, un claro ejemplo de esto lo es la ciudad de México y porque no decirlo también ya, el Estado de México (Tortolero Villaseñor, Alejandro.2000:167).

Esta problemática no se circunscribe a algún estado en específico, sin embargo, se agudiza en estados como el Estado de México, en el cual, en los últimos años se ha suscitado un crecimiento desmedido de la población debido a la creciente urbanización e industrialización de los municipios del área metropolitana.

Esta situación, aunada a la indiferencia de los gobernantes estatales y locales tanto en la creación de infraestructura como en el mantenimiento de las redes potables de agua y alcantarillado ya existentes; así como en el manejo de una política pública adecuada para la concientización de la ciudadanía y, el débil marco jurídico en el cual esta sustentada la legislación del agua, es poco más que complicado el panorama para este recurso que es indispensable para la sobrevivencia de la especie humana sobre la faz de la tierra.

Es así, en este panorama tan adverso es como recientemente se ha empezado a hablar de la sustentabilidad y desarrollo.

### **1.3 Desarrollo Sustentable.**

El tema del Agua es un tema que va totalmente relacionado con el concepto de desarrollo sustentable debido que uno surge a partir del otro; y me refiero con esto, pues a que producto del surgimiento de las problemáticas de carácter ambiental, una de ellas, el agotamiento del recurso natural del agua, es que surge el concepto de desarrollo sustentable.

Los problemas ambientales son temas que se han analizado y que desgraciadamente han arrojado consecuencias casi nefastas para la vida en el planeta. Estos estudios día a día nos han hecho recordar los desastrosos y hechos de barbarie ambiental cometidos por la humanidad casi en todas las culturas del mundo, circunstancias sociales, políticas y económicas. Sin embargo la destrucción irreflexiva y trágica del medio ambiente es algo que a pesar de haber sido ya advertido de sus consecuencias, aun hoy continúa.

Hay que señalar que esto es una problemática que tiene sus orígenes desde la época antigua pero que como tal en su momento pasó desapercibida para

nuestros antepasados, pero tan no fue así que actualmente se ha demostrado que muchas de esas culturas sucumbieron por haber mal empleado en su momento los recursos naturales con los que contaban (Quadri de la Torre, Gabriel.2006:418).

El México actual no es ajeno a ello por lo que en los últimos tiempos, la deforestación, los desastres naturales de la fauna marina tales como los arrecifes de coral, han sido destruidos o degradados más de un 40% en estas últimas décadas, esto debido a la contaminación de aguas residuales urbanas, industriales y agrícolas descargadas al mar; la construcción y urbanización irresponsable y desmedida que por otra parte genera la escases masiva de servicios públicos; la caza irracional de especies en extinción y los efectos del cambio climático como las severas sequías y prominentes inundaciones es lo que nos ha hecho voltear la mirada a la creación de políticas de desarrollo como la sustentabilidad o el bien llamado desarrollo sustentable (Quadri de la Torre, Gabriel.2006:418).

La premisa del desarrollo sustentable tiene como base fundamental el respeto a ciertas condiciones ambientales y ecológicas, ciclos y sistemas físicos, biogeoquímicos, y a ciertos valores humanos.

Así es como la comunidad internacional puso las bases para el desarrollo de esta política ambiental a fin de generar un sistema global de control y reducción de gases de efecto invernadero por medio del llamado "Protocolo de Kyoto"; sin embargo los alcances de este protocolo son aun muy escuetos ya que los compromisos de reducción solo se aplican a países desarrollados y sin el total convencimiento de el principal generador de estos gases contaminantes que es Estados Unidos. Siendo fundamental una homologación de estas medidas no solo con los países industrializados sino también con los países en vías de desarrollo, para así realmente generar un avance sustancial y estructural que empiece a tener repercusiones positivas a nivel mundial (Quadri de la Torre, Gabriel.2006:418).

Los ecosistemas producen una cantidad muy grande de servicios y bienes ecológicos, de los cuales depende el bienestar humano, incrementa las posibilidades de desarrollo económico; y en última instancia la supervivencia de la sociedad en el

largo plazo. Estos bienes y servicios son públicos, y se degradan o escasean conforme se deterioran o destruyen los ecosistemas.

Entre los bienes y servicios que proporcionan los ecosistemas naturales están la recreación y el turismo, la generación de recursos genéticos, alimentos, productos bioquímicos, la protección contra la erosión de suelos, la polinización de cultivos y principalmente el que es objeto del desarrollo de este trabajo, la regulación de los ciclos hidrológicos, el mejoramiento en la calidad del agua y fundamentalmente en la generación conservación y reutilización de este vital líquido.

#### **1.4 Foro Mundial del agua.**

Las estrategias después del protocolo de Kyoto se han ido intensificando en todas las latitudes del mundo; una de ellas, la más importante de todas es quizá el Foro Mundial del Agua ya que a este asisten todos los países del mundo así como organizaciones de carácter internacional como la ONU.

El Cuarto Foro Mundial del Agua se celebró del 16 al 22 de Marzo de 2006 en la ciudad de México, el tema central de este fue las “Acciones Locales para un Reto Global”.

Durante este evento participaron diversos sectores de la población, así gobernantes, industriales, especialistas del tema y líderes de organismos internacionales, se reunieron para discutir un tema en común; la problemática del agua a nivel mundial.

Este foro tuvo como finalidad el intercambio de experiencias sobre la implementación de políticas del agua así como el resultado arrojado en los diferentes países donde se llevaron a cabo; para esto se generaron mesas de análisis y discusión, equipos de trabajo y por supuesto se realizaron conferencias magistrales de los temas más importantes.

Entre los asistentes a este evento estuvieron como ponentes Naruhito, príncipe heredero de Japón; Luis Alberto Moreno, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo; Willem-Alexander, Príncipe Heredero de los Países

Bajos; Katherine Sierra, Vicepresidenta para Infraestructura del Banco Mundial; Anna Tibajjuka, Directora Ejecutiva del programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos; Carlos Slim Helú, Empresario; Mario Molina, Premio Nobel de Química 1995; y el Gral. Karl A Strock Jefe de Ingenieros del Cuerpo de Ingenieros del Ejercito de los Estados Unidos de Norte America entre otros.

Todos ellos especialistas y actores de esta gran problemática reunidos solo con una finalidad, la de poner sobre la mesa de discusión políticas públicas relacionadas con el agua pero no vistas como macro políticas, sino mas bien pequeñas acciones a nivel local, regional, continental que conjuntadas puedan generar un avance sustancial con respecto a este tema tan delicado.

Durante el desarrollo de este foro se desarrollaron diversos ejes temáticos tales como:

- 1.- Agua para el Crecimiento y Desarrollo
- 2.- Instrumentos de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos
- 3.- Agua y Saneamiento para Todos
- 4.- Agua para la Alimentación y el Medio Ambiente
- 5.- Manejo de Riesgos

Estos ejes temáticos fueron el objeto de análisis durante este foro tratando de discernir diversas líneas de acción para así poder generar una solución viable a la problemática en general del agua.

Durante el foro se registraron 1477 acciones locales en total de las cuales solo 480 de las más importantes se presentaron en sesión.

Finalmente se concluyó con las siguientes perspectivas transversales para el desarrollo sustentable del sector hídrico; que si bien es cierto son un gran aporte no solucionan completamente el problema del suministro de agua a nivel mundial.

Estas se basan principalmente en las siguientes líneas de acción que tendrán que implementar todos los gobiernos del mundo.

Es necesario crear nuevos modelos para financiar iniciativas locales donde se de no solo la participación del gobierno o la sociedad civil sino que también se involucren a sectores específicos como científicos, investigadores y por que no hasta empresarios, una premisa de las políticas públicas es que para que sean eficaces deben de incluir al sector ya que muchas veces este mismo surge como financiador de las mismas, con lo que le da un mayor empuje para que la política tenga el impacto esperado en la sociedad.

Se debe generar un fuerte desarrollo institucional de los organismos encargados de suministrar el agua; de la misma manera en que se deben generar y mejorar los procesos políticos ante la sociedad y como gobierno a fin de que nos permita generar consensos entre los diversos sectores de la sociedad para la aplicación exitosa de éstas.

Desarrollo de capacidades y aprendizaje social; aquí es fundamental dejar bien claro que la sociedad juega un papel fundamental y determinante para detener el declive actual en el que se encuentra este recurso natural debido al desperdicio y poca atención que le hemos puesto a esta problemática.

Aplicación de la ciencia, tecnología y el conocimiento; es indudable que no solo con buenas intenciones se van a solucionar todos los problemas que existen acerca de nuestro recurso hídrico, es necesaria la intervención de especialistas para que implementen métodos y procesos así como mecanismos de seguimiento y evaluación.

Y en definitiva se determinó necesario el establecimiento de metas, monitoreo y evaluación de la instrumentación; elementos totalmente técnicos que una vez que sean implementados por los especialistas en la materia se sabrá el avance real a nivel particular y general sobre nuestra problemática y poder definir así, el rumbo correcto de nuestras acciones o en caso de estar fallando o no estar alcanzando las

metas u objetivos deseados, modificar la acción a fin de generar un desarrollo e infraestructura real sobre la problemática del agua que actualmente nos aqueja.

### **1.5 Problemática y Soluciones.**

Como ya se ha analizado, a lo largo de este capítulo la problemática del agua es extensa y muy diversa sobre todo en las grandes metrópolis y desafortunadamente México no es la excepción. A pesar de ser un país con una gran cantidad de recursos naturales como el agua, el uso irracional de esta así como el poco interés por su conservación ha provocado que en las últimas décadas se de un detrimento exacerbado que pareciese a estas alturas un daño ya irreparable.

El Estado de México, es uno de los Estados que registran un crecimiento acelerado tanto en el rubro poblacional como el industrial la cantidad de municipios que forman ya la zona metropolitana se hace cada vez más extenso, sin embargo podría pensarse que a la par de este crecimiento también se ha dado un crecimiento en la infraestructura estatal o municipal respecto a los bienes y servicios que brinda el gobierno en sus diferentes niveles.

Al entender el concepto de crecimiento debemos tener bien claro que se debe dar como un concepto intrínseco al desarrollo; pero mientras no sea de esa manera estaremos condenados a estar a la zaga en el escenario no solo local o nacional sino también en el internacional.

Políticas se han aplicado desde el nivel federal pasando por el estatal y llegando hasta el municipal una y otra vez en intentos fallidos y desesperados por que funcionen sin embargo es necesaria una amplia revisión de éstas para su reformulación y correcta aplicación; en Administración Pública hay un precepto que dice que no hay que adoptar sino adaptar ya que las circunstancias, temporalidad, recursos, condiciones económicas e incluso la misma sociedad nunca son las mismas, arrojando de su aplicación, siempre diferentes resultados.

Esto no debe ser motivo para desistir en la creación y aplicación de programas de desarrollo sustentable enfocados en materia de agua; por el contrario debe ponerse más énfasis y cuidado en la implementación de estas.

Así es como podemos señalar como el principal y más importante problema la contaminación de los mantos freáticos tanto superficial como subterráneo; los desechos químicos, aguas residuales, la salinidad y la basura son solo algunos de los principales factores que han acelerado el deterioro, contaminación y por consecuencia, la escases del vital liquido.

Es justamente en este sentido en el que se deben enfocar y dirigir las acciones para detener la contaminación de este recurso natural tan importante.

El manejo de las aguas residuales es otro factor determinante para la solución de este problema y finalmente el factor más importante que es la sociedad misma.

Mientras no generemos una conciencia acerca del manejo de nuestros recursos hídricos y hagamos funcionales las políticas públicas implementadas por el gobierno poniendo siempre como ejemplo nuestro actuar en la casa con la familia como núcleo vital de nuestra sociedad, con nuestros hijos, hermanos, vecinos y toda la sociedad en general; y el gobierno cree la infraestructura necesaria para atender las necesidades del país no solo en el corto sino en el largo plazo; solo así juntos sociedad y gobierno podremos generar las condiciones de desarrollo y conservación de nuestros recursos hídricos.



## CAPÍTULO 2.

### LA ADMINISTRACIÓN DEL RECURSO HÍDRICO EN MÉXICO.

*“La ciencia de la Administración Pública está destinada inevitablemente a administrar no solo los recursos humanos, económicos y materiales; también deberá administrar los recursos naturales que son propiedad del Estado, es por eso que es fundamental conocer la importancia de éstos.”*

#### **2.1 División de la Administración Pública y los órganos rectores del recurso hídrico en sus diferentes niveles de Gobierno.**

El Agua es considerada como un recurso natural no renovable indispensable para el surgimiento y preservación de la vida; ha sido numeroso objeto de investigaciones por parte de los estudiosos de las Ciencias Naturales; pues existe una preocupación latente la cual es que este preciado líquido es día con día más escaso para la sobrevivencia de cualquier especie sobre la tierra.

Al hablar del Agua, difícilmente relacionamos este concepto con la ciencia de la Administración ya que por su origen, inmediatamente es contextualizado en el plano de las ciencias biológicas, químicas o naturales.

Sin embargo, es fundamental tener presente que el agua, es también considerada por nuestra legislación como un bien de carácter nacional, el cual deberá ser administrado por el Estado.

Es necesario hablar del Agua como un elemento no solo natural sino también como un elemento administrable, el cual por ende concierne directamente a la Administración Pública en sus diferentes niveles de Gobierno para su suministro cuidado y conservación.

La Administración Pública en México se divide territorialmente para su ejecución en Federal, Estatal y Municipal; posee en los tres niveles de Gobierno, diferentes organismos descentralizados que se encargan de realizar las diversas tareas y actividades encomendadas al Estado para el desarrollo social y económico de la población.

Es por eso que es pertinente mencionar la estructura de los diferentes niveles de gobierno con la finalidad de conocer y entender un poco más el funcionamiento de la Administración Pública y de los órganos, dependencias, y organismos en que se divide para la ejecución de funciones esenciales para satisfacer las necesidades de la población.

El suministro de agua representa una función esencial para la población; por lo que existen instituciones destinadas a realizar estas funciones de carácter específico y se encuentran ubicadas dentro de la estructura orgánica de la Administración Pública en sus diferentes niveles de gobierno mismas que se mencionan a continuación.

## **2.2 La Federación**

La Federación representa el nivel máximo de la Administración Pública en México; esta constituido por los tres poderes de la Unión el Ejecutivo (Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos), Legislativo (Congreso de la Unión; Cámara de Diputados y Cámara de Senadores) y Judicial (Suprema Corte de Justicia de la Nación).

El Gobierno se divide en Administración Pública Federal centralizada y paraestatal.

La Administración Pública Centralizada se compone de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Las secretarías que forman parte de este sector de la Administración Pública son:

1. Secretaría de Gobernación
2. Secretaría de Relaciones Exteriores
3. Secretaría de la Defensa Nacional
4. Secretaría de Marina
5. Secretaría de Seguridad Pública
6. Secretaría de Hacienda y Crédito Público
7. Secretaría de Desarrollo Social
8. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
9. Secretaría de Energía
10. Secretaría de Economía
11. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
12. Secretaría de Comunicaciones y Transportes
13. Secretaría de la Función Pública
14. Secretaría de Educación Pública
15. Secretaría de Salud
16. Secretaría del Trabajo y Previsión Social
17. Secretaría de la Reforma Agraria
18. Secretaría de Turismo
19. Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Estas son las principales Dependencias del Gobierno Federal que se encargan de desarrollar funciones consideradas como sustantivas de la Administración Pública en México.

Así también y no menos importante se encuentra la Administración Pública Paraestatal en la cual existen también organismos vitales para el funcionamiento de la Administración Pública y el desarrollo de actividades indispensables para el desarrollo social.

La Administración Pública Paraestatal, se compone por las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, los fideicomisos así como también los **organismos descentralizados**. Los organismos descentralizados son las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, **con personalidad jurídica y patrimonio propios**, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Es dentro de estos últimos en donde se encuentra ubicada la Comisión Nacional del Agua, la cual es el organismo encargado del cuidado, distribución y suministro de agua potable así como la disposición de aguas residuales a nivel nacional.

### **2.3 Comisión Nacional del Agua (CNA)**

La Comisión Nacional del Agua es una institución que surge en el año de 1990, y ésta, actualmente forma parte del Gobierno Federal. No podemos dejar de mencionar que existieron diversos organismos que antecedieron a la creación de la actual Comisión Nacional del Agua. Dentro de las instituciones que le antecedieron destacan la Dirección de Aguas, Tierras y Colonización creada en 1917; la Comisión Nacional de Irrigación, en 1926; *la Secretaría de Recursos Hidráulicos en 1946 y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en 1976*, sin embargo solo la Secretaria de Recursos Hidráulicos se enfocaba totalmente en la problemática del agua. Así es como a dieciocho años de la publicación del decreto que dio origen a este órgano administrador del recurso hídrico a nivel federal denominado Comisión

Nacional del Agua, *CNA ó CONAGUA*; es que nos damos cuenta de que se ha realizado un importante trabajo en este sector, pero aun falta mucho por hacer (Jaubert, Joaquín.2007:32).

La Comisión Nacional del Agua es heredera de una gran tradición hidráulica y a lo largo de su historia ha estado integrada por destacados profesionales y especialistas de diversas disciplinas, reconocidos internacionalmente por su dedicación y capacidad técnica.

Actualmente, la Misión de la Comisión Nacional del Agua consiste en administrar y preservar las aguas nacionales, con la participación de la sociedad, para lograr el uso sustentable del recurso.

La Comisión considera que la participación de la sociedad es indispensable para alcanzar las metas que se han trazado en cada cuenca del país, ya que entre otros aspectos, los habitantes pueden dar la continuidad que se requiere a las acciones planteadas (Jaubert, Joaquín.2007:32).

Por otra parte, considera que el uso sustentable del agua se logra cuando se cumplen los aspectos siguientes (Conagua.2006:198):

1. El agua genera bienestar social: básicamente se refiere al suministro de los servicios de agua potable y alcantarillado a la población, así como al tratamiento de las aguas residuales.
2. El agua propicia el desarrollo económico: considera al agua como un insumo en la actividad económica; por ejemplo, en la agricultura, la producción de energía eléctrica o la industria.
3. El agua se preserva: es el elemento que cierra el concepto de sustentabilidad. Si bien se reconoce que el agua debe proporcionar bienestar social y apoyar el desarrollo económico, la Comisión Nacional del Agua está convencida de que se debe preservar en cantidad y calidad adecuadas para las generaciones actuales y futuras y la flora y fauna de cada región.

Para cumplir con su propósito esencial, la Comisión se divide operativamente en tres grandes áreas:

1. Oficinas Centrales.
2. Gerencias Regionales.
3. Gerencias Estatales.

La sede de Oficinas Centrales está en la ciudad de México y dentro de sus acciones principales se encuentran: apoyar a las Gerencias Regionales y Estatales en la realización de las acciones necesarias para lograr el uso sustentable del agua en cada región del país, establecer la política y estrategias hidráulicas nacionales, integrar el presupuesto de la institución y vigilar su aplicación, concertar con los organismos financieros nacionales e internacionales los créditos que requiere el Sector Hidráulico, establecer los programas para apoyar a los municipios en el suministro de los servicios de agua potable y saneamiento en las ciudades y comunidades rurales y para promover el uso eficiente del agua en el riego y la industria (Conagua.2006:198).

Las Oficinas Centrales también establece la política de recaudación y fiscalización en materia de derechos de agua y permisos de descargas, coordina las modificaciones que se requieran a la Ley de Aguas Nacionales y apoya su aplicación en el país, elabora las normas en materia hidráulica, opera el servicio meteorológico nacional, mantiene una sólida y fructífera relación con el H. Congreso de la Unión, atiende a los medios de comunicación nacionales y se vincula con las dependencias federales para trabajar en forma conjunta en acciones que beneficien al Sector Hidráulico (Conagua.2006:198).

Las Gerencias Regionales son las responsables de administrar y preservar las aguas nacionales en cada una de las trece regiones hidrológico-administrativas en que se ha dividido el país. Las regiones y sus sedes son (Conagua.2006:198):

- I. Península de Baja California (Mexicali, Baja California).
- II. Noroeste (Hermosillo, Sonora).
- III. Pacífico Norte (Culiacán, Sinaloa).
- IV. Balsas (Cuernavaca, Morelos).
- V. Pacífico Sur (Oaxaca, Oaxaca):
- VI. Río Bravo (Monterrey, Nuevo León).

- VII. Cuencas Centrales del Norte (Torreón, Coahuila).
- VIII. Lerma Santiago Pacífico (Guadalajara, Jalisco).
- IX. Golfo Norte (Ciudad Victoria, Tamaulipas).
- X. Golfo Centro (Jalapa, Veracruz).
- XI. Frontera Sur (Tuxtla Gutiérrez, Chiapas).
- XII. Península de Yucatán (Mérida, Yucatán).
- XIII. Aguas del Valle de México y Sistema Cutzamala (México, Distrito Federal).

El desempeño de las Gerencias Regionales es también muy importante, ya que tienen a su cargo aplicar la razón misma de ser de nuestra institución en cada región del país. Para ello, realizan las siguientes tareas básicas (Conagua.2006:198):

1. Determinar la disponibilidad del agua.
2. Orientar los nuevos polos de desarrollo.
3. Lograr el uso sustentable del agua.
4. Asegurar la preservación de los acuíferos.
5. Garantizar la calidad del agua superficial.
6. Llevar a cabo la recaudación en materia de aguas nacionales y sus bienes.
7. Solucionar conflictos relacionados con el agua.
8. Otorgar concesiones, asignaciones y permisos.
9. Promover la cultura del buen uso y preservación del agua.
10. Prevenir los riesgos y atender los daños por inundaciones.
11. Prevenir los riesgos y atender los efectos por condiciones severas de escasez de agua.
12. Operar la infraestructura estratégica.

Además, las Gerencias Regionales son el vínculo con los Gobernadores de las entidades donde se ubican.

Por lo que se refiere a las Gerencias Estatales, éstas tienen la importante labor de aplicar las políticas, estrategias, programas y acciones de la Comisión en las entidades federativas que les corresponden.

Desde el punto de vista de la Planeación Estratégica la Comisión Nacional del Agua se ha preocupado por generar los lineamientos específicos de la política de Calidad en el sector hídrico.

Su *Misión* se centra en “*Administrar y preservar las aguas nacionales, con la participación de la sociedad para lograr el uso sustentable del recurso*” (Conagua.2006:198).

Esto representa, saber cuanta agua hay en nuestro país, clasificarla de acuerdo a su calidad y calcular su disponibilidad; *otorgar permisos para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales*, a través de las concesiones, asignaciones y reservas para hacer un uso más justo y eficiente del agua; *asegurar el equilibrio hidrológico y una adecuada calidad del agua*, mediante la *construcción y operación de la infraestructura necesaria*; así como *garantizar la seguridad de la población ante la presencia de los fenómenos hidrológicos extremos*.

Es fundamental la participación de la sociedad ya que con ésta, se delega la responsabilidad de construir, operar y mantener la infraestructura hidráulica a las autoridades locales y los usuarios, así como lograr la participación social activa en la preservación de la calidad y cantidad del agua, reconociendo el valor económico y estratégico que tiene para nuestro país.

La sustentabilidad del recurso se relaciona con tres factores: La preservación del agua con el propósito de asegurar su disponibilidad en calidad y cantidad para las generaciones presentes y futuras, lo que implica *detener y revertir su deterioro*; en segundo término *propiciar el desarrollo económico del país*, mediante un mejor aprovechamiento para incrementar la producción y la productividad del sector industrial; y finalmente *coadyuvar al bienestar de la población, mejorando sus condiciones de vida* (Conagua.2006:198).

En este sentido, el *alcanzar la sustentabilidad* implica preservar el recurso con desarrollo económico y bienestar social.

La *Visión* de este organismo es la de “*Ser un órgano normativo y de autoridad con calidad técnica y promotor de la participación de la sociedad y de los órdenes de gobierno en la administración del agua*” (Conagua.2006:198).



La visión establece el cambio de la CONAGUA hacia una organización cuya función predominante será de carácter normativo y de apoyo técnico en la administración y preservación del recurso, para lo cual la institución delegará la responsabilidad de construir, operar y mantener la infraestructura hidráulica urbana e hidroagrícola a las autoridades locales y usuarios, lo que implica el proceso de descentralización de la institución hacia estas instancias.

La alta capacidad técnica esta referida, tanto a las características del personal y de la organización, como a las herramientas técnicas para el desempeño de las funciones y responsabilidades.

La institución debe contar con la suficiente información para la toma de decisiones y con los mecanismos adecuados para la transmisión de instrucciones con una adecuada comunicación interna y externa; todo ello apoyado en una normatividad coherente y congruente con sus responsabilidades, lo cual redituará en que la organización responda con efectividad y eficiencia a las necesidades de la población y a la atención de emergencias.

Para alcanzar la alta capacidad técnica, la organización ha iniciado un amplio proceso de desconcentración de funciones, programas y recursos de sus áreas centrales a las gerencias regionales, lo cual permitirá la adecuada planeación hidráulica a nivel de cuencas hidrológicas, el acercamiento de la institución con los usuarios, una mayor autonomía en la toma de decisiones y la implantación de soluciones acordes a las problemáticas regionales (Conagua.2006:198).

La CNA es una institución que funciona bajo directrices específicas; para su desarrollo ha establecido objetivos y estrategias nacionales, con las cuales pretende principalmente; fomentar el uso eficiente del agua en la producción agrícola, fomentar la ampliación de la cobertura así como calidad de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, lograr el manejo integrado y sustentable del agua en cuencas y acuíferos, promover el desarrollo técnico, administrativo y financiero del sector hidráulico; consolidar la participación de los usuarios y la sociedad organizada en el manejo del agua así como promover la cultura de su buen

uso; finalmente como último objetivo tendremos que disminuir los riesgos atendiendo los efectos de inundaciones y sequías. (Conagua.2006:198).

Estos son los ejes rectores bajo los que se conduce la administración del recurso hídrico a nivel federal y mediante los que se pretende la creación mantenimiento y desarrollo de infraestructura hidráulica en todo el país.

#### **2.4 El Estado.**

Son considerados como Estados todas las circunscripciones territoriales que forman parte de la República Mexicana y que están dotadas de un régimen de gobierno y de un régimen de Administración Pública propios para la atención de los asuntos locales.

Según el Art. 40 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que los Estados son “libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior” dejando claro que las disposiciones de los Estados no podrán contravenir en ningún caso las estipulaciones del pacto federal”.

La Administración Pública del Estado de México es el instrumento del Gobierno por medio del cual se materializan las aspiraciones y proyectos Estatales de desarrollo social. Por ello su organización, métodos y sistemas de trabajo deben actualizarse permanentemente, a fin de garantizar que el Estado realice una gestión pública eficiente en su desempeño.

#### **2.5 La Comisión de Agua del Estado de México (CAEM).**

La CAEM es el Organismo encargado de *administrar el recurso hídrico en el Estado de México, generar la infraestructura necesaria para su suministro, ser el enlace con los organismos operadores de agua municipales y finalmente ser el encargado de establecer las políticas que se han de implementar para el cuidado y conservación de este vital recurso.*

Nace el 20 de Marzo de 1971 como organismo dependiente del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México.

Su *Misión* es la de “*Planear, construir, conservar, mantener, operar y administrar con calidad y autosuficiencia financiera, los sistemas de agua a su cargo, para consumo humano, industrial y de servicios; así como fomentar la responsabilidad y participación de la sociedad en el cuidado, ahorro, preservación y rehúso del agua dentro de un marco de desarrollo sustentable*”.

Su *Visión* es la de “*Ser reconocidos en un lapso no mayor a seis años como un organismo líder, autosuficiente, altamente competitivo con responsabilidad en el uso sustentable del agua, que planea, coordina y provee con efectividad y calidad servicios hídricos para los mexiquenses, dentro de un ambiente de racionalidad, profesionalismo y responsabilidad socialmente compartida*”.

### 2.5.1 Políticas del Agua en el Estado de México

Las políticas del agua son producto del establecimiento de objetivos específicos o líneas de acción tales como:

- \*Incrementar la cobertura del servicio de agua potable en el Estado de México.
- \*Incrementar la cobertura del servicio de alcantarillado en el Estado de México.
- \*Incrementar la cobertura del servicio de tratamiento de aguas residuales en el Estado de México.
- \*Suministrar agua en bloque en calidad y cantidad en el Estado de México.
- \*Proporcionar el servicio de desinfección del agua que se suministra a la población del Estado.
- \*Promover y fomentar entre la población el ahorro y uso eficiente del agua.
- \****Apoyar a los municipios en la operación y mantenimiento de sus sistemas hidráulicos.***
- \****Fortalecer a los Organismos Operadores y Municipios técnica y administrativamente.***
- \*Normar, controlar y modernizar la operación de la Comisión para mejorar en calidad y cantidad los servicios que presta.

Derivado de estas líneas de acción, es como surgen las políticas del agua en el Estado de México de las cuales se pueden mencionar principalmente tres:

La primera política del agua se puede considerar como la más importante de todas; esta involucra de manera directa a la sociedad ya que se basa en generar una “Cultura del Agua” cuya finalidad es concientizar a todos los sectores de la sociedad desde los niños, hasta los padres de familia y adultos mayores, enseñándoles cual importante y costoso es el llevar agua a cada uno de sus hogares.

La segunda política involucra más directamente a los organismos encargados del suministro del agua y se centra básicamente en “La Calidad de los Servicios Hídricos”; estos incluyen la generación de infraestructura, atención al contribuyente, y mejoramiento de la calidad del agua.

Finalmente, está la tercera política la cual podemos considerar que se deriva de la política anterior, pretendiendo principalmente “Generar una Cultura de Contribución del Servicio”; ya que este es uno de los principales problemas que afectan al sector hídrico y que actualmente lo tiene en la situación tan apremiante en la que se encuentra.

Estas son las principales políticas que el gobierno Estatal debe trabajar en los municipios para poder lograr con éxito su gestión como órgano rector del sector hídrico en el Estado de México y que ineludiblemente lo vinculan al organismo de agua municipal con acciones concatenadas y vinculadas en los diversos niveles de gobierno.

## **2.6 El Municipio.**

El Municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa. Para cumplir esta gran tarea nacional, nadie más que la comunidad organizada activamente, puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral.

La centralización arrebató durante mucho tiempo al municipio la capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional. (Martínez Robles, Reynaldo.1987:145)

Es así como, ha llegado el momento de desarrollar todas y cada una de las capacidades del municipio de manera individual para iniciar con ello la llamada descentralización Administrativa del Estado, la cual dota de mayor autonomía a ésta entidad del gobierno.

La reforma del Artículo 115 estableció entre otros puntos fundamentales:

Robustecer la estructura política de los Ayuntamientos, consignando las bases genéricas para su funcionamiento y los requisitos indispensables para suspensión, declaración, desaparición de los poderes municipales o la revocación del mandato a los miembros de los Ayuntamientos.

Se reitera la personalidad jurídica de los municipios y denota en su esencia la facultad de ser titular de derechos y obligaciones, se le confiere jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio de conformidad con la ley.

Se definen los servicios públicos municipales, ya que dentro de las actividades del Municipio es la de generar el bienestar de la comunidad a través de más y mejores servicios públicos, los cuales constituyen la infraestructura de la vida cotidiana y el bienestar de la comunidad.

Se concluyó la necesaria restructuración de la economía municipal concibiendo los constituyentes de Querétaro, que no podría haber cabal libertad política en los municipios mientras estos no cuenten con la autosuficiencia económica, siendo esta la premisa fundamental para la subsistencia y desarrollo de los municipios.

Por una parte en la reforma constitucional se instituyó en la fracción IV, el concepto originario del Art. 115 que es la libre Administración de la hacienda por parte de los municipios; por otro lado en una fórmula de descentralización, y de considerada redistribución de competencias en materia fiscal, se les asignó a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones, inclusive con tasas adicionales que se establecieron sobre la propiedad inmobiliaria, así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y las que tengan por base

el cambio de valor de los inmuebles, previendo en casos de carencia de capacidad de recaudación y administración, los municipios podrán realizar convenios con el Estado para que estos se hagan cargo de algunas funciones (Martínez Robles, Reynaldo.1987:145).

En consecuencia el establecimiento del Municipio como sistema de Gobierno que se encuentra en contacto más estrecho con sus habitantes, tiene a su vez, determinadas obligaciones con su comunidad, en lo referente a la satisfacción de sus necesidades básicas, para ello fue necesario que estos contaran con recursos suficientes en su hacienda para la realización de sus fines. (Ochoa Campos Moises.1985:567)

Dentro del orden municipal el factor financiero es de esencial importancia, tomando en cuenta que sin recursos su buen manejo, organización y administración es imposible; pues el apoyo económico al Municipio le otorga libertad política y le da la necesaria capacidad para la toma de decisiones propias generándose un equilibrio de poderes en el Estado. De tal forma que la prestación de los servicios públicos, son una muestra definitiva para elevar el nivel de vida de los habitantes, esto significa que en la medida en que se incrementen los servicios se mejoran las condiciones materiales de desarrollo de las comunidades.

Así tenemos que el municipio es el acercamiento entre el pueblo y el gobierno, lo que plantea una dimensión social en atención a las necesidades reales y la pronta respuesta de las autoridades generan un impacto social positivo o negativo, es decir, que la evaluación del papel del gobierno municipal se realiza por la población en base a la calidad o nivel de eficiencia de los servicios que presta, por lo que los servicios públicos se consideran como el fin último y el medio óptimo para generar una estrategia de imagen gubernamental de servicio. (Ochoa Campos Moises.1985:567)

Es por estas y muchas otras más razones por lo que el servicio público debe siempre estar destinado a satisfacer los intereses de la sociedad; así es como la

actividad pública debe tener ciertas características (Martínez Robles, Reynaldo.1987:145):

- a) Debe ser una actividad, acción o prestación
- b) Debe ser una necesidad de carácter colectivo
- c) Se prevé en un sistema jurídico normativo
- d) Se ejecuta por un organismo encargado de actuar con función permanente

Los servicios públicos responden también a ciertas características:

- a) Es prestado por el Estado o por una entidad oficial de la Administración Pública, directa o indirectamente.
- b) Es permanente, es decir, se presta a través del tiempo de manera periódica, sucesiva como lo es el servicio de Agua Potable.
- c) Los usuarios deben tener un trato igualitario sin que exista ningún grupo privilegiado, haciendo llegar el servicio a todos los que lo necesitan.
- d) Responde a un interés colectivo y nunca individual.
- e) Que no sea costoso.

Los servicios públicos presentan caracteres que le son comunes e inherentes a todos: generalidad, uniformidad, continuidad, regularidad y subordinación al control del poder administrador a los cuales a veces se añade el de su obligatoriedad y se define como (Martínez Robles, Reynaldo.1987:145):

Generalidad. Todos o cuando menos una mayoría, en principio de administrados-beneficiados.

Igualdad. Sin discriminación

Regularidad. Funcionamiento normal, continuo sin interrupciones.

Continuidad. De acuerdo a la propia naturaleza del servicio, éste tiene una prolongación temporal indefinida.

Así es como en este escenario, en los municipios del Estado de México, se constituyeron Organismos Descentralizados Municipales a los cuales se les denominó Organismos Operadores de los Servicios de Agua.

#### 2.6.1 Reglamentación General del Recurso Hídrico.

La regulación de la Administración del recurso hídrico y de las instituciones que lo suministran es fundamental para el buen manejo del mismo, es por eso que es necesario que exista un marco jurídico que regule a las instituciones en el desarrollo de sus funciones. En ese tenor tenemos que entre las disposiciones que le confieren obligaciones y facultades a dichos organismos a los siguientes ordenamientos legales.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Que establece en su artículo 27 párrafo quinto que “son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales; marinas interiores; de lagunas y esteros; de lagos, de ríos; de corrientes constantes o intermitentes; de manantiales y las que se extraigan de las minas. En materia de aguas de subsuelo, cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas”.

Además también por el antepenúltimo párrafo del Artículo 28 y el artículo 115 de nuestra Carta Magna y por las distintas leyes emanadas de la propia constitución y otras disposiciones de observancia general relativas a la Administración del recurso hídrico como son las siguientes:

Ley de Aguas Nacionales.- La cual nos menciona en términos generales las disposiciones sobre las cuales habrá de regirse y dirigirse el recurso hídrico sin embargo no menciona en ningún artículo la capacidad de generación de políticas públicas por parte de los organismos de Agua de carácter Municipal

Ley Orgánica Municipal del Estado de México.- Establece las atribuciones básicas que posee el municipio para el manejo del recurso hídrico en su circunscripción territorial.



Ley de Ingresos; para el Estado de México y sus Municipios establece los tabuladores para el cobro por el servicio de suministro de Agua.

Ley de Agua del Estado de México y Municipios. Establece la creación de los Organismos de Agua descentralizados así como su estructura y atribuciones que poseerán tanto el Organismo como sus representantes

Esta es de manera general la legislación que existe sobre el recurso hídrico misma que debe conocerse y aplicarse en los diferentes niveles de gobierno existentes.

#### 2.6.2 Facultades de los Gobiernos Locales en el Manejo del Agua.

Las Facultades de los gobiernos locales se establecen en los ordenamientos de carácter legal vigentes en Nuestro país; estos otorgan las siguientes facultades:

Ley del Agua del Estado de México y Municipios.- Este ordenamiento dispone el objeto del mismo, las funciones del órgano encargado de la prestación del servicio, forma de Administración, derechos y obligaciones de los usuarios, financiamiento y cuotas infracciones y sanciones.

El Código Financiero del Estado de México. Es el ordenamiento legal que contiene los principios de carácter fiscal como son la definición de los *ingresos públicos, de las contribuciones, del nacimiento, determinación, extinción y garantía de los créditos fiscales, de la prescripción de créditos fiscales, las facultades de comprobación de la autoridad, la caducidad de las mismas, la autodeterminación de las contribuciones, su declaración y las obligaciones de los usuarios, así como las cuotas y tarifas por derechos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.*

El Reglamento de Ecología Municipal. Hace referencia a la *regulación, mejoramiento, conservación y restauración* de las condiciones ambientales y naturales del territorio municipal entre las que pueden citarse *el agua potable* como elemento vital de supervivencia que pueda estar purificado y sin que pueda ser vehículo de deterioro ecológico e insalubridad.

De estos ordenamientos se deriva que los organismos recaudaran y administraran con el carácter de autoridades fiscales municipales de conformidad con el Código Financiero Municipal y demás leyes fiscales municipales relativas por las contribuciones derivadas de los servicios que presten.

Se norma que *las contribuciones que recauden los organismos serán destinadas exclusivamente a sufragar los servicios que presten*; en consecuencia están afectados para formar parte de su patrimonio, los derechos, sus accesorios y demás ingresos que se causen por la prestación de los servicios públicos a su cargo.

La recaudación y Administración de los ingresos y en general las operaciones que realicen los organismos, deberán registrarse contablemente y remitirse la información y documentación correspondiente a la Tesorería Municipal para su integración en los reportes mensuales de la Cuenta Pública Municipal.

Se estatuye que los recargos, multas y demás accesorios legales que determinen los Organismos en los términos del Código Financiero, tendrán el carácter de créditos fiscales utilizando para su cobro el procedimiento administrativo de ejecución a que se refiere el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

## **2.7 Organismos Operadores de Agua Municipales.**

En México se ha venido observando un crecimiento poblacional acelerado y en las últimas décadas, estos habitantes fueron ocupando la periferia del Distrito Federal, integrándose de tal forma el área metropolitana del Estado de México; este fenómeno fue provocando serios problemas en la cobertura y calidad de los principales servicios entre los que se encuentran la distribución de Agua Potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales.

Esta problemática ocasionó la adopción de soluciones inmediatas en la distribución de este vital líquido, a través del río Cutzamala y otras fuentes, sin embargo ante la gran demanda de este recurso natural su eficiencia se fue

reduciendo; lo que provocó que las redes de distribución alcanzaran una gran complejidad dificultando así su operación y mantenimiento.

Así el 7 de Enero de 1992 con el objetivo de elevar los niveles de eficiencia en la prestación de los servicios de administración del recurso hídrico, se instrumentan diversos programas y acciones orientados a fortalecer su capacidad técnica, administrativa y financiera, con un marco legal que a mediano plazo le permitiera transformarse en una verdadera empresa al contar con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía total en el manejo de sus recursos.

Esto se señaló categóricamente tanto en el decreto que dio origen a estos organismos, como a la *ley de Organismos Públicos Descentralizados de carácter Municipal para la prestación de los servicios de Agua Potable Alcantarillado y Saneamiento* de 1991, dejando claro que el patrimonio de los Organismos Descentralizados solo podrá gravarse o enajenarse en los términos de las disposiciones legales aplicables.

Es hasta este momento, en el que se puede conocer el desempeño de una Administración Municipal, en base a la calidad y cantidad de los servicios públicos que presta el Gobierno de manera imparcial a todos sus habitantes.

El Municipio es pues una entidad que tiene derecho a la percepción de ingresos derivado de satisfacer las necesidades esenciales de la población mediante la prestación de una serie de servicios considerados como públicos, cuya suspensión total o parcial, ocasiona daños y perjuicios inmediatos, ingentes e irreparables, como lo serían el transtorno y molestias que acarrearían la falta de prestación de los servicios de limpia y recolección de basura, alumbrado público, abastecimiento de agua potable y drenaje, así como el de seguridad pública entre otros; mismos que es necesario que el municipio tenga la seguridad permanente de poder prestar. (De La Garza, Sergio Francisco. 1989:1001).

Uno de los muchos aspectos fundamentales que la Administración Municipal debe tomar en consideración para realizar con eficiencia y eficacia las acciones gubernamentales de desarrollo y alcanzar los fines propuestos dentro de su

jurisdicción territorial, establecer un municipio bien administrado, fijando las características con las que cuenta como son actividades económicas, servicios educativos y culturales; servicios públicos, ingresos que presupuestalmente se obtienen; y las particularidades de sus asentamientos humanos entre otras para que a partir de estos conocimientos, puedan implantarse adecuadamente los programas de acción propuestos por el Ayuntamiento, logrando así altos niveles de cumplimiento y responsabilidad aprovechando sus recursos en forma racionalizada. Sin embargo es necesario ser lo más realistas posibles y contemplar que no todo esto podrá ser llevado a cabo, ya sea por las dificultades económicas o técnicas que existen además de que por otra parte los particulares en muchas ocasiones no están en posibilidad de invertir determinado capital en la realización de ciertas actividades tendientes a satisfacer algunas necesidades de la comunidad de la cual se forma parte; una solución entonces fue la creación de “Organismos Descentralizados Municipales” que colaborarán operativamente con el Municipio realizando actividades de vital importancia creándose para esto las llamadas empresas paramunicipales. (Comisión Nacional del Agua. 2006:198)

*Las empresas paramunicipales se crearon por decreto y bajo la ley que crea los Organismos Públicos Descentralizados de Carácter Municipal para la prestación de los servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento.*

Estos Organismos desde su constitución obtuvieron beneficios económicos que producen por ser un monopolio en cuanto a la dotación de agua potable, las cuales son importantes para el apoyo al municipio en la satisfacción de las necesidades colectivas de la población, por lo tanto la visión de su creación fue considerada como empresas productivas para los municipios.

Así tenemos que los organismos como parte del sector Administrativo auxiliar de los ayuntamientos, asumieron la responsabilidad municipal de *organizar y tomar a su cargo la Administración, funcionamiento, conservación y operación de los servicios de agua potable alcantarillado y saneamiento dentro de los límites de su circunscripción territorial, para lo cual se les asignaron los bienes que constituyen la infraestructura municipal para la prestación de estos servicios, tales como cárcamos,*

*pozos, rebombeos, etc.; los cuales deberían rehabilitar, dar mantenimiento y crear otras fuentes de abasto para asegurar la eficiente prestación de los servicios para los que fueron creados.*

El Ayuntamiento por su tamaño y características demográficas y económicas debe considerar su estructura orgánica administrativa para determinar la forma del organismo responsable de la prestación de los servicios de agua potable con el solo objeto de cumplir en tiempo y forma con las necesidades de la población.

Este organismo tendrá a su cargo las funciones de planeación, organización y mantenimiento de los servicios de agua potable, alcantarillado; descargas de aguas pluviales y residuales.

La constitución de estos organismos descentralizados fue muy importante para la organización y control de la administración de los servicios públicos; por consiguiente, en un principio se logró ahorro máximo de gastos de administración y se evitó la dispersión de responsabilidades entre las diversas dependencias de la Administración Municipal.

Así tenemos que entre las principales funciones que este órgano administrativo debe realizar están las siguientes (González de León, Teodoro.1998)

*1.-) Plantear y organizar la prestación y Administración de los diversos servicios públicos.*

*2.-) Efectuar la prestación de servicios públicos, tratando de cubrir las necesidades de la comunidad*

*3.-) Procurar que la prestación de los servicios públicos se realice conforme a los programas de gobierno municipal y los reglamentos respectivos.*

*4.-) Vigilar que los pagos de los particulares por el disfrute de un servicio público se cumplan en los montos y plazos señalados por la ley de ingresos municipales.*

5.-) *Vigilar el uso adecuado de inmuebles y equipo destinado a la prestación de servicios públicos.*

6.- *Realizar el mantenimiento y conservación de los edificios destinados a la prestación de algún servicio público.*

7.- *Realizar campañas de concentración para que la población colabore en la conservación y mantenimiento de los servicios públicos.*

Señalando que todas estas funciones podrán desarrollarse solo dentro de los límites del territorio municipal.

Se considera que es un organismo descentralizado municipal porque reviste las siguientes características: cuenta con autonomía, esta regulado por un marco jurídico y posee un patrimonio propio, no depende para la realización de estas funciones del ayuntamiento, aunque si está regulado por él.

Los Ayuntamientos están facultados para constituir organismos descentralizados municipales o intermunicipales, los cuales estarán dotados de una autonomía técnica, financiera y administrativa en el manejo de sus recursos, pudiendo ejercer los actos de autoridad que específicamente les señale la ley.

De tal forma tenemos que la administración de los Organismos Descentralizados Municipales estará a cargo de:

I.- Un Consejo Directivo

II.- Un Director General

III.- Un Comisario.

El Consejo Directivo del Organismo es el máximo órgano de decisión y es el que establece y concierta todo lo relativo a la forma en que se dirige y desarrolla el organismo, el cual está integrado por:

I.- Un presidente que es designado por el Presidente Municipal;

II.- Un representante del Ayuntamiento;

III.- Un representante de la Comisión; y

IV.- Tres vocales propuestos por las organizaciones vecinales, comerciales, industriales o de otro tipo que sean los usuarios con mayor representatividad y designados por los ayuntamientos.

El presidente y los representantes cuentan con un suplente y los integrantes del consejo directivo disfrutan del derecho a voz y voto en las sesiones en ese cuerpo colegiado.

Solo en caso de que se requiera por la complejidad del organismo, se puede aumentar hasta en otro tanto el número de consejeros respetando la proporcionalidad entre los representantes de los organismos públicos y los de los diversos sectores de usuarios.

El Consejo Directivo de los organismos tiene la obligación de sesionar ordinariamente cada dos meses y las extraordinarias que sean necesarias, cuando las convoquen el presidente, el director general o la mayoría de sus miembros.

Para que haya quórum tendrá que concurrir más de la mitad de los integrantes del consejo directivo siempre que este su presidente o su suplente. Las decisiones se toman por mayoría de votos de los miembros y en caso de empate el presidente tiene el voto de calidad.

El Director General es designado por el Consejo Directivo y tiene las atribuciones que le confiera el acuerdo de cabildo así como la ley y el reglamento del agua. Para ocupar el cargo de director general, se requerirá tener experiencia mínima de tres años en mandos medios o superiores de la administración de estos servicios.

El Director General del Organismo asiste a las sesiones del consejo directivo con voz pero sin voto.

El Comisario quien por determinación de ley será representado por el Síndico Municipal, será el encargado del control y la vigilancia de este Organismo descentralizado con las facultades que expresamente le otorgue la ley, asistiendo a las sesiones del consejo directivo con voz pero sin voto.

En nuestro sistema constitucional los órganos que conforman la Administración Pública solo obran motivados por facultades expresas y limitadas por la ley. Así tenemos que la Administración Pública a cargo del Estado no es un obsequio gubernamental ni ninguna concesión es simplemente una obligación la cual se encuentra plasmada en nuestra carta magna y que a la vez se encuentra reglamentada en las leyes secundarias que rigen las dependencias que componen el poder público.

De esta forma el control administrativo consiste en garantizar la eficacia del aparato público y por ende de la administración, lo que se reflejaría sin duda, en eficiencia del sistema administrativo del Estado.

Los Organismos son considerados como autoridades de la Administración Pública Municipal, los cuales están investidos de facultades de decisión y de ejecución cuyo ejercicio en forma conjunta o separada origina la creación, modificación, transmisión, afectación o extinción de situaciones jurídicas de naturaleza general o particular, esto en relación con la ley, facultan a estas instituciones para asumir la responsabilidad municipal de organizar y tomar a su cargo la Administración de estos servicios así como recaudar y administrar como autoridades fiscales, de conformidad con el Código Financiero local aplicable a las contribuciones e ingresos que deriven de los servicios públicos que prestan.

Dogmáticamente la dependencia denominada Organismo prestador de los servicios, tiene las facultades, derechos, obligaciones y limitaciones que establece la ley del agua y su reglamento.

Además los Organismos descentralizados asumirán las medidas necesarias para alcanzar su autonomía y autosuficiencia financieras en la prestación de los servicios de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales y establecerán los mecanismos de control necesarios para garantizar a los usuarios condiciones adecuadas de eficiencia y transparencia.

Derivado de estas disposiciones de los organismos, surgen los deberes u obligaciones que tienen los organismos públicos con la sociedad



I.- Prestar en sus respectivas jurisdicciones los servicios de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales.

II.- Participar en coordinación con los gobiernos Federal, Estatal y Municipal en el establecimiento de las políticas lineamientos y especificaciones técnicas conforme a las cuales deberá efectuarse la construcción, ampliación, rehabilitación, Administración, operación, conservación y mantenimiento de los sistemas de agua potable drenaje y tratamiento de aguas residuales.

III.- Planear y programar la prestación de los servicios de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales en los términos de esta ley.

IV. Realizar por si o a través de terceros las obras de infraestructura hidráulica.

*Los Organismos de Agua deben publicar anualmente en la gaceta de gobierno el balance de sus estados financieros y puedan contratar directamente los créditos que requieran y responderán a sus adeudos con los bienes del dominio privado que integren su patrimonio propio y con los ingresos que perciban; teniendo que los bienes destinados directamente a la prestación de los servicios a su cargo, serán inembargables e imprescriptibles, exceptuándose todos aquellos que no sean del dominio público del Estado o del Municipio, los cuales se podrán otorgar en garantía para la obtención de créditos.*

Es así como se conforman, Administran, legislan y trabajan los Organismos Operadores de Agua Municipales para generar un servicio considerado como vital en el desarrollo de los municipios en todos sus ámbitos.

Es fundamental conocer la relación que se da entre los tres niveles de Gobierno, así como los organismos encargados del suministro del recurso hídrico para poder entender el entramado administrativo en el que surgen y operan, para la consecución de un fin en común que es el suministro de agua en todos los lugares del país.

El principal eje rector de estos tres organismos es la **ecología** siendo necesario señalar que a pesar de ser instituciones de diferentes niveles gubernamentales hay una relación clara en este sentido la cual será fundamental comprender para el desarrollo del estudio de caso.

## CAPÍTULO 3.

### ANÁLISIS DEL ORGANISMO OPERADOR DE AGUA POTABLE ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO DEL MUNICIPIO DE TEOLOYUCAN, ESTADO DE MÉXICO.

*“La Política y la Administración son un binomio complicado que es ineludiblemente necesario; no hay Política sin Administración Pública, ni viceversa; solo aquel que sea capaz de entender manejar y aplicar ésta abstracción, podrá lograr el éxito profesional anhelado en la vida.”*

#### **3.1. Responsabilidades del Municipio en el manejo del recurso hídrico.**

En el capítulo anterior se tuvo la oportunidad de hablar de las facultades del Gobierno local en el manejo del Agua; es momento de tratar a profundidad las responsabilidades ahora como nos ocupa hablar de las responsabilidades que generan esas facultades para enfocarnos al caso del Municipio de Teoloyucan.

La Ley Orgánica Municipal, expedida por el congreso local, es una disposición jurídica importante en el ámbito municipal; ésta ley establece en el capítulo correspondiente a los servicios municipales que los ayuntamientos tienen a su cargo entre otros la **“prestación”** del servicio de agua potable alcantarillado y saneamiento.

El Bando de Policía y Buen Gobierno; define en lo específico al municipio como prestador de los servicios públicos y en especial el de agua potable y alcantarillado.

El Reglamento de la Ley del Agua del Estado de México. Ambiguamente regula este servicio en cuanto a la planeación, construcción y conservación de obras hidráulicas que el municipio ejecuta en su territorio, es decir, ésta reglamentación establece los lineamientos para que el municipio ejecute obras hidráulicas en su circunscripción.

### **3.2 Diagnóstico del Organismo Operador de Agua Potable Alcantarillado y Saneamiento de Teoloyucan (O.O.A.P.A.S.T.)**

Una vez esclarecidas algunas relaciones normativas en materia del recurso hídrico que los gobiernos municipales tienen para llevar a cabo su tarea administrativa, estudiaremos la realidad municipal en su importante tarea de administrar el recurso del agua, para ello analizaremos un caso, el del O.O.A.P.A.S. del Municipio de Teoloyucan.

Este municipio en las últimas dos décadas ha tenido un crecimiento importante de manera acelerada; se encuentra ubicado al norte del Distrito Federal y al noreste del Estado de México, y actualmente es cabecera del distrito electoral 02.

Su extensión territorial es según la Dirección General de Planeación del Gobierno del Estado de México de 31.52 kilómetros; sin embargo en la obra Geografía y Estadística de la República, se señala que el municipio de Teoloyucan posee una extensión de 48 kilómetros cuadrados (ANEXO 1) [Hernández Lazcano, Alejandro Felipe.1999:128].

Limita al norte con los municipios de Coyotepec y Zumpango; al sur con Tepetzotlán, Cuautitlán Izcalli, Cuautitlán y Melchor Ocampo y al oriente con los municipios de Jaltenco, Nextlalpan y Melchor Ocampo y al poniente con los municipios de Coyotepec y Tepetzotlán (ANEXO 2) [Hernández Lazcano, Alejandro Felipe.1999:128].

El Municipio de Teoloyucan, debido a sus características geográficas y su clima templado, ha sido lugar propicio para el establecimiento de centros de desarrollo urbano e industrial y más recientemente se ha generado la entrada del sector terciario, que es el de suministro de bienes y servicios; modificando de una manera radical tanto su población como su actividad económica prioritaria.

Durante la década de los ochentas la población de Teoloyucan no rebasaba los cuarenta y dos mil habitantes en el municipio; sus calles eran en un ochenta por ciento de terracería y la actividad económica principal de los lugareños era la agricultura y ganadería, mismas que denotaban a Teoloyucan claramente como un municipio rural.

Es así, como en la década de los noventas se da el comienzo del crecimiento vertiginoso de este municipio; y con ello el incremento en la demanda de los servicios públicos que brinda el ayuntamiento tales como el suministro de agua potable.

Por haber sido un municipio de carácter rural en sus inicios, Teoloyucan se encontraba organizado, mediante Comités para el suministro del vital líquido, siendo solo en la cabecera municipal y barrios aledaños a esta en donde se encargaba de suministrar el servicio el ayuntamiento. Teniendo para este fin, oficinas recaudadoras para el pago del servicio del agua, mismas que se encontraban ubicadas dentro de las instalaciones del Ayuntamiento.

Finalmente el *30 de Abril de 1992 bajo el decreto numero 83 de la LI Legislatura del Estado de México, se crea el Organismo Operador de Agua Potable Alcantarillado y Saneamiento de Teoloyucan* (ANEXO 3) [Hernández Lazcano, Alejandro Felipe.1999:128].

Constituyéndose así un organismo público de carácter descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Con este acontecimiento se inicia la historia del Organismo Operador de Agua de Teoloyucan durante la cual ha ido, generando cierta infraestructura pero sobre todo dejando un precedente para cada una de las administraciones que han ido sucediendo a las demás en los trabajos de este Organismo.

### 3.2.1 Diseño Administrativo

El Organismo Operador de Agua de Teoloyucan posee una estructura orgánica básica que se ha ido modificando con el paso de las administraciones, aunque no de manera sustancial. Las áreas que lo componen han pasado de ser departamentos, a jefaturas de área, después subdirecciones y actualmente cuenta ya con direcciones que son la dirección general, la dirección de administración y finanzas y finalmente la de operatividad.

Como podemos observar es evidente que cada inicio de Administración, ha sido un nuevo comenzar casi en todos los aspectos administrativos del organismo, desde el cambio de personal, hasta el de nombres de las áreas y reasignación de funciones en cada una de ellas, razón por la que se ha retrasado de manera fundamental el trabajo de fortalecimiento interno de esta institución.

La administración de los recursos humanos en el organismo se ha dado de una manera secuencial y a su vez escalonada, con el paso del tiempo y las administraciones esta se ha ido incrementando; actualmente la plantilla de personal es de aproximadamente 46 personas de las cuales el 45% representan el sector operativo; y el otro 55% son personal que realiza esencialmente funciones administrativas.

El Organismo se encuentra organizado administrativamente de la siguiente manera:

- 1.- Una Dirección General
- 2.- Una Dirección de Administración y Finanzas

### 3.- Una Dirección Técnica de Operación

De la Dirección de Administración y Finanzas se desprenden:

- a) El área de Administración
- b) El área de Ingresos
- c) El área Jurídica

Estas tres últimas, consideradas como jefaturas de área

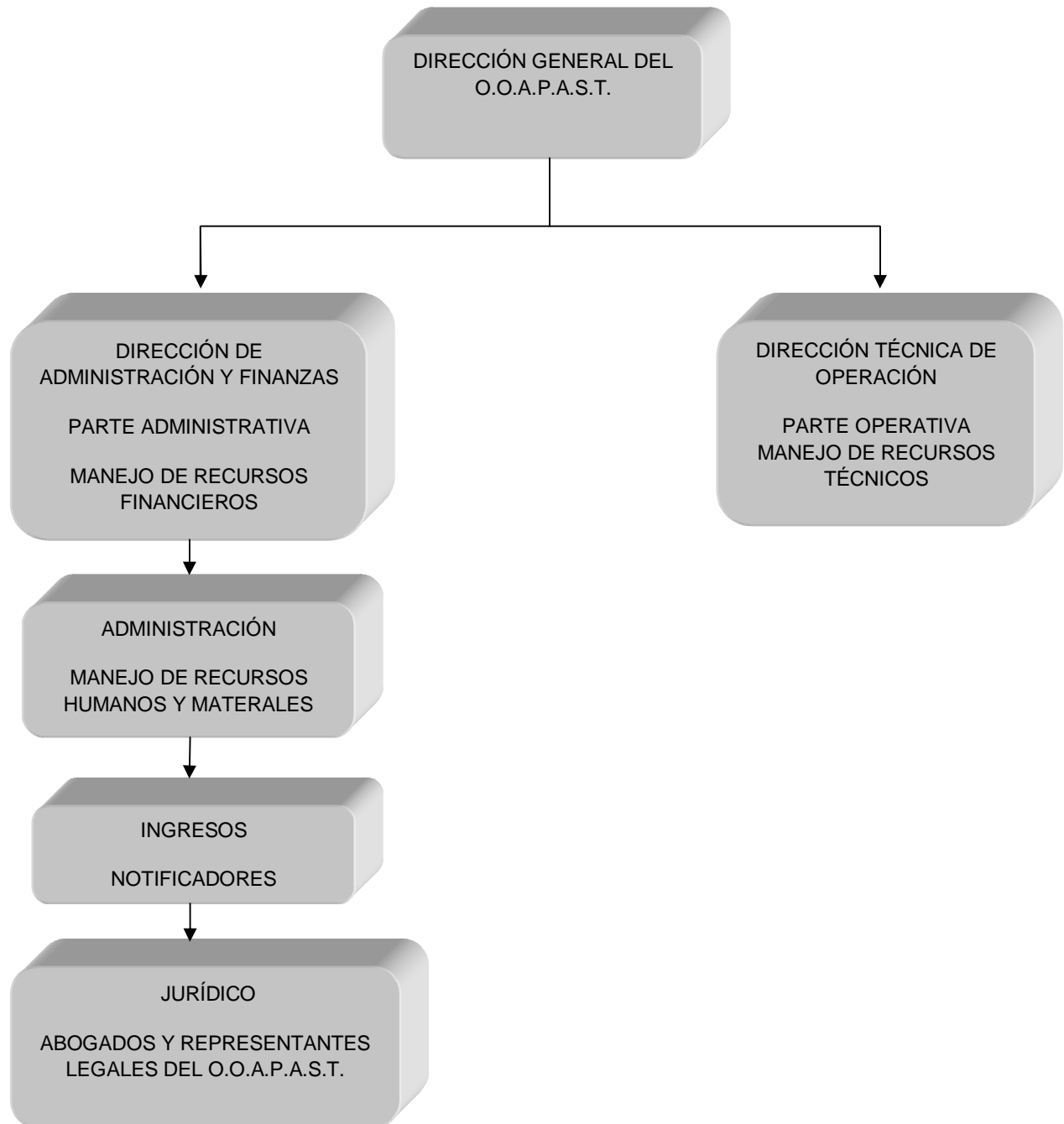
El organigrama del Organismo Operador de Agua de Teoloyucan, como se observa posee una estructura básica poco compleja; sin embargo, aunque pudiera parecer que esto facilita el desarrollo de las actividades del Organismo, esto resulta ser todo lo contrario, ya que para que una organización funcione adecuadamente debe contar con las áreas necesarias para su buen funcionamiento tales como un área de fiscalización y control interno, un área especializada en el manejo de las aguas residuales, etcétera (Ver organigrama, pág. 72).

*Recursos materiales.* En cuanto a la administración de estos recursos, se observa el manejo de manera deficiente de los mismos ya que se adquieren conforme se van necesitando y no se tiene excedente de ningún tipo en caso de alguna contingencia.

*Recursos técnicos.* Son casi inexistentes ya que muchos de los trabajos desarrollados se realizan de manera empírica y muy rudimentaria. El organismo cuenta con herramienta poco sofisticada y con vehículos que son también muchos de ellos ya casi inutilizables. Por lo que los que se encuentran en buen estado son sobre explotados y por consiguiente rápidamente se genera un déficit de atención al usuario.

*Proyectos.* Desafortunadamente en este aspecto ninguna administración, hasta la fecha, se ha preocupado por darle continuidad a los trabajos de la administración anterior ya que cada nueva administración, implementa diferentes sistemas de contables, administrativos y operativos dentro del organismo.

ORGANIGRAMA DEL O.O.A.P.A.S.T.





Es por eso que hoy día, la situación del organismo es poco más que apremiante pues requiere de la fiscalización de los recursos para su correcta aplicación pero sobre todo la administración adecuada en todos los rubros que hay dentro de éste Organismo Público Descentralizado.

### 3.2.2 Instrumentación Económica.

El Organismo se crea en el año 1992, de ahí trabajo de manera irregular aproximadamente dos años; no es sino hasta el año 1994 cuando se instituye ya formalmente como un ente descentralizado totalmente del Ayuntamiento para lo cual se lleva a cabo un proceso de desincorporación del mismo.

El surgimiento del Organismo Operador de Agua, se dio a la par de una serie de contradicciones legales, administrativas y de operación muy severas, ya que modificar su estructura orgánica, y la forma de cómo venía desarrollando sus funciones no fue un proceso fácil de llevar a cabo, debido a que los recursos que manejaba como oficina recaudadora pertenecían al Ayuntamiento, así como también todos los recursos humanos (personal administrativo) y materiales como mobiliario, equipo de oficina y herramienta. Desafortunadamente el tiempo es un factor fundamental para el desarrollo de cualquier institución y de su creación a la fecha, se ha generado un desfase muy importante en cuanto al manejo de las finanzas, mismo que el día de hoy ha sido imposible superar debido a que se arrastra una deuda desde el inicio de la historia del organismo que nunca ha sido reestructurada y que actualmente por sus dimensiones se considera ya impagable.

*Finanzas.* El Organismo Operador de Agua tiene a su cargo cinco pozos, el primero ubicado en el barrio Santa Cruz del Monte y denominado “pozo San Jorge”; el segundo ubicado en el fraccionamiento de “La Providencia” denominado con el mismo nombre; estos dos primeros son los únicos que se encuentran registrados ante la Comisión Nacional del Agua como propiedad del organismo; existen aparte tres más funcionando de manera irregular los cuales tienen por nombre “pozo la era”, “pozo Venecia” y “pozo Guadalupe” ubicados cada uno de ellos en los barrios del mismo nombre; se menciona que son irregulares ya que son propiedad del

organismo, pero aún no se registran a nombre de éste; sin embargo tiene la obligación tributaria de pagar el suministro de agua no solo a la Comisión de Agua del Estado de México, sino también a la Comisión Nacional del Agua toda vez que legalmente esta facultada para cobrar los servicios por suministro de agua en bloque. De esto se deriva que la Comisión de Agua del Estado de México fije sus cuotas, en base a la Ley de Agua del Estado de México y municipios en su Art. 9 Fracción VI y a la Ley de Ingresos, en el Estado de México en donde se establecen los tabuladores para el cobro del servicio; siendo ésta, una erogación demasiado importante para el Organismo Operador de Agua.

Esta situación conlleva a otra problemática que es el subsidio que el organismo se ve en la necesidad de otorgar a los contribuyentes toda vez que la cuota por metro cúbico es en promedio 40 por ciento más alta que la fijada por el Organismo de Agua Municipal; es decir, el metro cúbico el organismo lo vende a dos pesos con diez centavos, mientras que ese mismo metro cúbico lo compra a la Comisión de Agua del Estado de México en dos pesos con noventa centavos; esto debido a las cuotas tan elevadas que tiene la Comisión de Agua del Estado de México por la venta de agua en bloque a los Municipios.

Así pues, no sólo no se recupera el costo del líquido suministrado a los contribuyentes, sino que aparte se genera un déficit sustancialmente importante.

Actualmente la situación de endeudamiento del organismo representa el principal paradigma que hay que romper ya que cada una de las administraciones que llegan, difícilmente lo superan, por lo que prefieren ir solo dando soluciones coyunturales o paliativas pero no resuelven la situación de fondo. Hasta el día de hoy nadie se ha preocupado por reestructurar la deuda del organismo ni ha establecido convenio alguno con ninguna institución con las que se tiene adeudo.

Producto de esto es que la deuda con la Comisión Nacional del Agua asciende ya, a casi 3 millones de pesos; con la Comisión de Agua del Estado de México el monto es ya superior a los 19 millones de pesos, aunado a la deuda con la compañía de Luz y Fuerza del Centro por el suministro de electricidad a las instalaciones,

pozos y cárcamos propiedad de este organismo que es de otros 20 millones de pesos; suman un total de 42 millones de pesos en deuda, más los gastos corrientes como lo es el pago de la nómina, el suministro de combustible, la reparación del parque vehicular, y los gastos administrativos de papelería, viáticos y materiales para reparación de fugas, conexiones de agua potable y drenaje; hoy día colocan al organismo operador de agua de Teoloyucan en el escenario más difícil para su subsistencia y buen desarrollo.

Respecto a la deuda que se tiene con la Comisión Nacional del Agua han existido tres decretos a los cuales, por desconocimiento de los mismos; el Organismo nunca se adhirió, razón por la cual la deuda con este organismo es impagable.

El nivel de endeudamiento se ha mantenido estable, factor que con respecto a la **evaluación de órganos externos** se observa como favorable para las finanzas del organismo, sin embargo, esto ya no es suficiente para que el Organismo siga funcionando pues aunque se han realizado pagos a la Comisión Nacional del Agua y a la ; estos no representan un avance sustancial en la deuda que se tiene con esta institución ya que se sigue consumiendo agua potable para el suministro de la misma a la ciudadanía; por lo que lo más que se ha logrado en este aspecto es mantener la deuda .

Es pertinente señalar que esta problemática no es producto de un tiempo determinado; desafortunadamente desde el surgimiento de este organismo por desconocimiento técnico, de leyes, procesos administrativos y la inexperiencia para dirigir este tipo de instituciones no se llevaron a cabo los trabajos de acuerdo a lineamientos legales administrativos y técnicos como se debió haber hecho en su momento.

Todos estos errores administrativos son los que día a día han mermado el desempeño del organismo al grado de considerarlo ya casi inoperante.

Un parámetro que se utiliza para medir de cierta manera el nivel de funcionamiento de cualquier institución pública como el organismo en mención, es el

tiempo de respuesta de solicitud de una demanda ciudadana; es decir, en cuanto tiempo se le soluciona una problemática a la gente.

Actualmente en el organismo un trámite o solicitud puede llevarle de 8 hasta 30 días, lo cual pone de manifiesto que los tiempo de respuesta a la población son poco eficientes.

El Organismo funciona mediante el pago de las contribuciones de los particulares por el suministro del líquido, el pago de las empresas por la prestación del mismo, los apoyos económicos que pudiera recibir del Ayuntamiento autorizados por cabildo, la venta de agua en pipas, el desazolve de fosas sépticas, instalación de drenajes y tomas de agua, así como las donaciones que instituciones de asistencia pública o privada puedan brindar a este.

De todos estos se deriva un ingreso poco controlado que no permite al organismo poder organizar sus finanzas a largo plazo; sin embargo es fundamental que la Instrumentación Económica sea la adecuada para estabilizar la situación Administrativa y Operativa a fin de lograr no solamente una estabilidad financiera, sino también empezar a generar una situación de crecimiento y desarrollo estructural del Organismo Operador de Agua de Teoloyucan.

Para esto es necesario el Análisis, la Previsión y la Instrumentación de manera correcta en el sector financiero del Organismo ya que esta es la base para que los demás sectores que componen el organismo tengan un desempeño óptimo en el desarrollo de sus funciones.

### 3.2.3 Evaluación; Políticas del Agua

Esta etapa es quizá, la más sensible de todo el proceso, en esta se sabe si la administración del recurso hídrico es eficaz, y si así fuere cual es el porcentaje real de eficacia en los trabajos del Organismo; esto se refleja en **la participación de la ciudadanía**.

Este es el primer factor de evaluación para saber que las acciones implementadas por el Organismo, están siendo correctas, éstas también llamadas

políticas sociales en el sector hídrico, incluyen desde el mejor trato al contribuyente hasta el mejoramiento de la calidad y cantidad en el suministro del agua.

Las acciones implementadas para reducir los déficits en los estados financieros no pueden ser consideradas como políticas financieras ya que no cuentan con ningún estudio de factibilidad, difusión, implementación y evaluación de resultados por lo que sólo se consideran como acciones aisladas paliativas de poca trascendencia.

***La solución de problemas estructurales*** es otra de las situaciones que no se han llevado a cabo y representa uno de los principales factores que no han permitido que el panorama del organismo se modifique sustancialmente debido a la *falta de continuidad en la implementación de proyectos de desarrollo estructural al interior del Organismo.*

Una política de austeridad mal dirigida en donde se escatima en lo más necesario y se gasta en lo poco indispensable no es redituable para ningún ente o institución pública; un claro ejemplo de esto es el parque vehicular al cual no se le realiza mantenimiento preventivo alguno, causa por la cual el deterioro del mismo se ha acelerado y en poco tiempo representará otro gasto incosteable para el Organismo.

Es importante señalar que una situación anómala con lleva a otra de la misma índole que desafortunadamente se vuelve un círculo vicioso pues la situación de la omisión en el mantenimiento preventivo del parque vehicular degenera en un gasto excesivo primero de combustible y después de reparación y mantenimiento del parque vehicular.

***La transversalidad***, es otro factor de la evaluación y no significa otra cosa más que la comunicación que el organismo tiene con los diferentes niveles de gobierno. Esta se manifiesta como deficiente ya que gracias a esto es que el organismo no se ha podido adherir a ninguno de los tres decretos que se han promulgado para la condonación de deuda y reestructuración de la misma; de ahí que actualmente esta sea considerada como impagable.

La poca sensibilidad de los encargados de estas instituciones han hecho que este tipo de organismos sean rechazados por la sociedad, ya que los costos para la gente son demasiado elevados y el servicio que se brinda de poca calidad; esta es pues otra de las debilidades del organismo en las que se ha venido trabajando, pero no de manera decidida.

Se debe tratar de establecer un nuevo paradigma el cual consista en que el organismo trabaje con un nivel de endeudamiento mínimo esto será posible solo si se llevan a cabo las siguientes medidas: reestructuración administrativa, (recorte de personal), reestructuración operativa (controles operativos, procesos administrativos);y finalmente en el sector financiero se debe generar el órgano de control interno que establezca una fiscalización de manera permanente para así poder hacer frente a las necesidades futuras del organismo y a su vez pueda crea la infraestructura necesaria para atender la demanda de los contribuyentes.

La responsabilidad y la prevención son esenciales para llegar a un escenario exitoso en los trabajos del Organismo Operador de Agua de Teoloyucan. No se le puede negar el servicio por falta de recursos a la ciudadanía; respecto a la prevención es necesario contar con la herramienta y el personal en caso de contingencia.

Actualmente el organismo en su área operativa, desarrolla los trabajos con los elementos indispensables ya que la herramienta se encuentra en muy mal estado por el uso continuo y la falta de mantenimiento de la misma; el personal del área es insuficiente ya que solo son en promedio 19 personas las encargadas de atender las peticiones de suministro de agua, desazolve de fosas sépticas, reparación de fugas de agua, conexiones de drenaje, conexiones de agua potable, etc., siendo otra limitante para el desempeño de este equipo de trabajo la cuestión relacionada al parque vehicular ya que solo se cuenta con una unidad en regular estado para el traslado del personal a los diferentes lugares en que habrán de realizarse los trabajos. Las políticas en caso de contingencia son escasas y mal organizadas. Sin embargo en este como en muchos otros aspectos el organismo ya cuenta con un antecedente en su organización.

**La Innovación** es quizá la etapa más difícil de todo este proceso debido a que se requiere de creatividad, conocimiento, tiempo, y disposición de recursos.

El Organismo ha sido una constante de experimentos fallidos con la finalidad de Innovar; desafortunadamente la mal llamada Innovación, que más bien se podría considerar renovación ha traído consigo la falta de continuidad en el manejo Administrativo del Organismo pues cada nueva administración ha implementado un sistema diferente de planeación y desarrollo de los trabajos; provocando con esto el cambio de funciones o la duplicidad de las mismas.

Es necesario que se le de una continuidad a los trabajos para llegar a generar un organismo fuerte internamente y bien organizado.

Finalmente tenemos el último factor de la evaluación que es el factor de la **transtemporalidad** refiriéndonos con esto a que cada acción, política o decisión debe tener una significación hacia el futuro, es decir una repercusión y debemos procurar que esta sea positiva; hasta el día de hoy pocas de estas han existido que hayan marcado o definido el rumbo del organismo de una manera favorable debemos dejar de cometer los mismos errores cada administración.

Debemos generar acciones perdurables y de trascendencia para el organismo con la finalidad de que se generen las mejores condiciones necesarias para el desarrollo y crecimiento del Organismo Operador de Agua de Teoloyucan.

#### 3.2.4 La Política y el Agua

La Política es otro de los factores fundamentales que merece mención aparte ya que sale de todo contexto de análisis metodológico; sin embargo reviste una importancia fundamental en el manejo de los recursos naturales sobre todo los de carácter indispensable tales como el agua.

Este recurso debido a su importancia y escases se ha tratado de politizar desde tiempos inmemoriales con la finalidad de obtener un beneficio de carácter económico incluso tratando de ser monopolizado por el sector industrial para su distribución y venta como producto ya procesado.

En México, derivado de esta situación se ha desarrollado una cultura de que el agua es de las comunidades y que por ende no se necesita hacer pago alguno o retribución de la misma lo que ha dificultado todavía más el desarrollo de este sector en nuestro país.

Al hablar de este recurso hablamos de la vida misma, sin él difícilmente podría surgir civilización alguna y claro ejemplo de ello fueron las grandes civilizaciones que surgieron a orillas del río Nilo.

En México el agua es un recurso abundante que incluso le ha servido al Gobierno para pagar parte de la deuda externa contraída con el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica terminando recientemente un tratado de suministro de este vital líquido durante diez años a nuestro vecino país del norte.

Anteriormente el partido hegemónico en el poder era el que decidía el destino de los recursos y disponía libremente de ellos para su distribución. Actualmente este escenario ha cambiado como consecuencia de la alternancia en el poder. Ahora no es un asunto de la ciudadanía sino de partidos políticos ya que depende en buena medida a que partido perteneces como gobierno a nivel federal, estatal o municipal. De esto depende muchas veces el abastecimiento a los municipios por lo que es fundamental dejar de lado el factor político para el surtimiento de este recurso a la población.

Otro factor que representa esta politización son los Comités de Agua Vecinales que no es más que la reunión de una representación de vecinos de un determinado barrio o colonia, quienes se encargan del suministro del vital líquido, así como de la recaudación por este concepto; los cuales funcionan aún actualmente producto del antiguo régimen de Gobierno y al amparo de intereses personales sin una estructura jurídica legalmente aceptable.



## CONCLUSIONES

*“El mejor gobierno no es aquel que hace más felices a los hombres, sino aquel que hace felices al mayor número de personas.”*

*Jacques Duclos*

Al hablar de Políticas Públicas de desarrollo en el sector hídrico, es necesario definir, analizar y confrontar ideas; dejar en claro lo que son las políticas públicas, aunque de inicio se presupone que tienen una finalidad, un objetivo y una constitución metodológica que las diferencia de cualquier otro constructo teórico.

Uno de los problemas fundamentales dentro de la Administración del Organismo Operador de Agua Potable Alcantarillado y Saneamiento de Teoloyucan es la falta de continuidad de los proyectos inmersos dentro del proceso de planificación, ya que los encargados de desarrollarlos carecen de una buena preparación para hacer una correcta evaluación y ejecución de dichos proyectos.

La inversión será la base fundamental para el desarrollo de todos los proyectos de infraestructura hídrica en el municipio, recordando que no solo el factor financiero es importante puesto que existen también otros factores como el humano y el técnico que poseen también una vital trascendencia.

De ahí la importancia del fomento y redimensionamiento de las políticas públicas para el desarrollo del sector hídrico y con ello el surgimiento de estrategias que intentarán dar una coherencia y una lógica a los proyectos, planes políticas y programas de desarrollo. Aquí es importante señalar que para tomar una buena decisión es necesario el manejo de un gran cúmulo de información tanto cuantitativa como cualitativa.

Se requiere también el apoyo de especialistas en diferentes disciplinas en donde participan no solo Administradores Públicos sino también de ingenieros, sociólogos y biólogos que puedan medir de una manera eficaz el impacto social,

ambiental y de desarrollo; es por eso que se deben conocer las políticas con todas sus debilidades para no fracasar. Así estando bien informado y dándole una buena interpretación a los datos obtenidos durante el proceso de realización podremos obtener no solo el apoyo para la inversión sino que podremos obtener la legitimación y fortalecimiento de la base política y social a la cual va dirigida el proyecto o política pública implementada

En lo que respecta a nosotros los Administradores Públicos; estamos obligados a crear mecanismos operativos que incidan directa o indirectamente sobre las decisiones de inversión, crear instrumentos institucionales que agilicen los procesos administrativos en la adecuación de los recursos; así, se tiene pues, la responsabilidad de identificar, promover, preparar evaluar y ejecutar un proyecto; basado esto en un sistema de planificación efectivo y con una profunda reforma administrativa.

Gran parte de todo lo planteado a lo largo de esta investigación no es posible implementarlo debido a que el sector público en el aparato burocrático del Estado se encuentra con una actividad demasiado pasiva y rígida en sus procedimientos administrativos.

Así es como se da la necesidad del surgimiento de nuevas funciones en el sector público y específicamente dentro de los organismos descentralizados de agua municipales que promuevan las actividades para el desarrollo del Estado enfocadas básicamente en la creación de políticas públicas que generen una mayor infraestructura, teniendo el entendido de que antes de esto debe existir un sistema eficaz de planificación en todas las oficinas y áreas que conforman el organismo de Agua de Teoloyucan, ya que estas serán las encargadas de programar, coordinar, asesorar y promover proyectos de políticas públicas. Esto último con el apoyo de las instituciones a nivel federal, estatal y municipal para el financiamiento de los mismos. Una vez que se ha identificado preparado y evaluado la política pública debemos considerar el factor tiempo como fundamental para la etapa de la ejecución, es decir se debe contar con una calendarización para saber cuando habrá de implementarse tomando en cuenta que existen factores externos que pueden demorar la puesta en

marcha de la misma. El objetivo dentro de la planificación es reducir tiempos ya que el tiempo dentro de la Administración Pública se ve reflejado en la erogación de recursos que a la larga pueden provocar un costo excesivo en la implementación de una política pública la cual se verá reflejada como obra de infraestructura en este sector.

Desafortunadamente uno de los mayores frenos que aun hoy están presentes dentro de la Administración Pública para el desarrollo de Políticas, Planes y Programas de desarrollo es la temporalidad que se maneja dentro de esta, siendo para el caso de los municipios de tres años.

La principal causa de esta situación es el factor político ya que antes de ser considerados como proyectos de desarrollo son consideradas obras de carácter político que atienden a los intereses del partido político que esta en turno en el poder.

Este escenario vislumbra un horizonte difícilmente promisorio para los municipios de nuestro país.

Esta situación aunada a la falta de continuidad ya que las obras planes programas y políticas de desarrollo son trienales en los municipios por lo que existe la necesidad imperante de modificar esta conducta y poder generar así planes y programas de desarrollo municipal a nueve, doce y quince años.

La tecnología juega un papel muy importante para la generación de políticas públicas en el Organismo Operador de Agua de Teoloyucan; deberá ser la base para acercar a la ciudadanía con el organismo para que puedan desde conocer su función hasta poder realizar pagos de contribuciones a esta institución sin salir de su casa.

Para esto es necesario hacer una investigación de calidad que nos permita hacer un buen diagnostico de cual es la situación real de nuestro municipio y de cada uno de los barrios en donde brinda el servicio de suministro de agua el Organismo de Agua de Teoloyucan.

Las vías para mejorar la situación de las políticas públicas es generar una debida jerarquía de funciones en lo diferentes departamentos, así como una correcta planificación para asegurar la cohesión del sistema administrativo; otro aspecto fundamental es la creación de equipos interdisciplinarios de trabajo, realizar investigaciones sobre nuestros recursos naturales; crear mecanismos de estímulo y generación de políticas y proyectos de desarrollo sustentable; organizar cursos de capacitación con respecto a este tema y así poder elevar el nivel técnico de los funcionarios públicos.

Finalmente se debe apuntar que es necesario manejar el concepto de inversión para tener claro que toda obra o proyecto de política pública debe ser estudiado y revisado antes de implementarse ya que como toda acción tendrá un costo que en Administración Pública es llamado costo de oportunidad, que significa lo que nos costará desarrollar una obra por el beneficio que habrá de representar para la población esto en relación con otra obra que dejó de realizarse para llevar a cabo la que esta en proceso, dejando a tras la idea de que los proyectos son solo erogaciones del gobierno.

De este proceso dependerá el nivel de endeudamiento y la capacidad de pago que habrá de tener el organismo operador de agua del municipio para la realización de cualquier proyecto de desarrollo infraestructural en este sector.

Las políticas públicas para cumplir con sus objetivos deben traducirse en acciones reales implementadas por el Organismo de agua de Teoloyucan; siendo necesaria la realización previa de una investigación, exploración, el desarrollo de una ingeniería económica, una planificación política y ejecutiva. Los análisis de indicadores serán el desarrollo cualitativo y cuantitativo de las políticas públicas, pueden ser desde muy superficiales hasta lo más detallados posibles; recordando siempre que toda realización de política pública tiene una serie de pasos: **Origen, Diseño, Instrumentación y Evaluación**; los cuales no deben omitirse ya que en caso de hacerlo se corre el riesgo de fracasar. Es por eso que es necesario realizar investigaciones con la finalidad de lograr la planificación adecuada de los recursos

naturales con que se cuentan y tomar en cuenta los factores internos y externos para evaluar y coordinar la ejecución de las políticas en base a estos.

Es pues así como el principal problema del Organismo de agua de Teoloyucan al igual que el de muchos otros organismos del Estado de México es la falta de desarrollo de un sistema eficaz de planeación municipal y regional que a su vez sea estratégica y permita el desarrollo y la creación de políticas públicas capaces de producir un desarrollo social real, que permita a su vez y en conjunto lograr el crecimiento en infraestructura hídrica que nuestro país necesita.

Una vez analizada la situación actual del Organismo Operador de Agua Potable Alcantarillado y Saneamiento de Teoloyucan, y habiendo revisado la legislación aplicable se determina lo siguiente:

**La legislación Actual no faculta al Organismo Operador de Agua Potable Alcantarillado y Saneamiento del municipio de Teoloyucan, para llevar a cabo la implementación de Políticas Públicas que generen un desarrollo sustentable en el municipio toda vez que ninguno de los ordenamientos jurídicos o legales actuales que competen directa o indirectamente al sector hídrico municipal contemplan como una obligación la realización de “Políticas Públicas” de desarrollo en este sector.**

1.- Es necesaria la implementación de un catálogo de puestos y con ello la revaloración de los mandos directivos, mandos medios, personal de base y operativo; a fin de determinar si cumplen con el perfil deseado para el puesto o no; determinando así, la remoción o continuidad en el cargo.

2.- El fortalecimiento interno es una herramienta indispensable la cual se basa en robustecer el trabajo de las áreas existentes y la delimitación exacta de sus funciones para evitar la duplicidad de estas; con ello también se pretende evitar los problemas que pudieran surgir entre las mismas entorpeciendo así el trabajo y comunicación interna.

- 3.- La capacitación del personal para el desarrollo de las funciones encomendadas es otro factor clave para lograr el éxito dentro de éste organismo operador de agua municipal
- 4.- Generar la creación de un Reglamento de Control Interno y el Reglamento Orgánico del Organismo para la definición estructural de funciones dentro de las áreas así como las normas disciplinarias sobre las que se deberán conducir los empleados que pertenezcan a esta institución.
- 5.- Crear dentro de la estructura orgánica del organismo de agua de Teoloyucan, el Órgano de Control Interno encargado de supervisar y fiscalizar la correcta aplicación de los recursos financieros que posee el organismo.
- 6.- Realizar un plan de trabajo en donde se establezcan tiempos, metas y objetivos reales con la finalidad de llevar a cabo la instrumentación de un sistema de monitoreo de los trabajos del organismo operador de agua de Teoloyucan.
- 7.- Implementar acciones que generen un fortalecimiento en la base del sector financiero, administrativo y social del organismo para la consecución de las metas y objetivos establecidos en el Plan de Trabajo del organismo de Agua de Teoloyucan.
- 8.- Generar los controles internos necesarios para la fiscalización puntual de los recursos; estableciendo con esto, una política de austeridad financiera dentro del organismo.
- 9.- Promover en conjunto con otros municipios, la aprobación de una Reforma legal en la que se otorguen incentivos fiscales, así como un presupuesto anual al organismo de agua para su funcionamiento pero sobre todo para la creación de infraestructura hídrica en le municipio.
- 10.- Iniciar los procedimientos legales aplicables para la condonación o reestructuración de la deuda del organismo de agua, así como establecer un convenio para el pago mensual de agua en bloque.

**11.-** Ejercitar en conjunto con el gobierno del Estado de México las acciones legales conducentes en contra de los comités de agua independientes, ya que estos representan la máxima debilidad tributaria del organismo operador de agua de Teoloyucan.

Es así como la reforma más que ser una reforma de carácter legal, requiere ser una *modernización Administrativa; la cual va a consistir en la simplificación de trámites administrativos, tomando en cuenta todos y cada uno de los actores sociales; en el cambio de las relaciones entre las áreas de una manera vertical a una horizontal y sobre todo implementar algunas medidas tales como:*

Revisar la eficiencia de la gestión financiera,

Reducir el aparato burocrático Federal y Estatal e incrementar el Municipal,

Revisar la legislación con la finalidad de establecer un ámbito de competencia de carácter normativo y de coordinación,

Implementar el servicio civil de carrera,

Establecer técnicas de presupuestación basadas en el desempeño,

Promover sistemas de planeación estratégica y evaluación continua,

Y finalmente, crear un sistema computarizado homogéneo y confiable para todas las funciones dentro y fuera del Organismo Operador de Agua en el cual se dependa principalmente de la buena administración de los recursos que se tienen y no los que se esperan tener; es así, que una vez iniciada ésta modernización, se empezarán a vislumbrar nuevos y mejores escenarios para el Organismo Operador de Agua Potable Alcantarillado y Saneamiento de Teoloyucan, en el Estado de México.

# **ANEXO 1**





## **ANEXO 2**



## **ANEXO 3**

SECCIÓN PRIMERA

**PODER EJECUTIVO DEL ESTADO**

EL Ciudadano LICENCIADO IGNACIO PICHARDO PAGAZA, Gobernador del Estado Libre y Soberano de México, a sus habitantes sabed:

Que la legislatura del Estado ha tenido a bien aprobar lo siguiente:

**DECRETO NÚMERO 83**

LA H. "LI" LEGISLATURA DEL ESTADO DE MÉXICO, DECRETA:

**PRIMERO.-** Se crea el Organismo Público Descentralizado para la prestación de los servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Teoloyucan.

**SEGUNDO.-** Su objeto, atribuciones y estructura orgánica se ajustarán a lo establecido en la Ley de Organismos Públicos Descentralizados de Carácter Municipal para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento.

TRANSITORIOS

**PRIMERO.-** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta de Gobierno del Estado.

**SEGUNDO.-** El presidente del Consejo Directivo designado por el Ayuntamiento, convocará a la primera sesión ordinaria del Consejo, la que se efectuará dentro de los diez días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto. En el mismo acto, se procederá a nombrar al director del organismo, a fin de que inicie sus funciones.

**TERCERO.-** El Ayuntamiento de Teoloyucan, proveerá lo conducente para trasladar al organismo los recursos humanos, materiales y financieros, cuidando que no se interrumpa o afecte la prestación y administración del servicio público.

**CUARTO.-** El Ayuntamiento de Teoloyucan y el organismo celebrarán convenio, en el que se concretarán las acciones a que se refiere el punto anterior, estableciendo la

fecha en la que el organismo se da por recibido de los recursos humanos y materiales, así como aquellas a partir de la cual iniciará su operación, entre tanto, los servicios seguirán prestándose por el Ayuntamiento.

**QUINTO.-** El acuerdo a través del cual el Consejo Directivo apruebe la fecha en la que el organismo asumirá la administración y operación del servicio, deberá publicarse en la Gaceta de Gobierno del Estado de México. A partir de esa fecha, el organismo ejercerá los créditos fiscales y de cualquier naturaleza que se encuentren vigentes a favor del Ayuntamiento.

LO TENDRÁ ENTENDIDO EL GOBERNADOR DEL ESTADO, HACIENDO QUE SE PUBLIQUE Y SE CUMPLA.

Dado en el Palacio del Poder Legislativo, en la ciudad de Toluca de Lerdo, México, a los siete días del mes de abril de mil novecientos noventa y dos.-Diputado Presidente.- C. Profr. **Ricardo Suárez Flores**; Diputado Secretario **Lic. Javier Contreras Contreras**; Diputado Prosecretario.- C. Profra. **Ena García Franco**; Diputado Prosecretario.- C. **Antonio Hernández Reyes**.- Rúbricas.

Por tanto mando se publique, circule, observe y se le de el debido cumplimiento.

Toluca de Lerdo, Méx., a 15 de Abril de 1992.

EL GOBERNADOR DEL ESTADO

**Lic. Ignacio Pichardo Pagaza**

(Rúbrica)

EL SECRETARIO DE GOBIERNO

**Lic. Humberto Lira Mora**

(Rúbrica)

## BIBLIOGRAFÍA

### LIBROS.

- 1.- AGUILAR Villanueva, Luis Fernando. (1992) "El Estudio de las Políticas Públicas", Editorial Porrúa, México, Págs. 281.
- 2.- AMARO Guzmán, Raymundo. (1993) "Introducción a la Administración Pública" Editorial Mac Graw Hill, México, Págs. 513.
- 3.- BARDACH, Eugene. (1998) "Los Ocho Pasos para el Análisis de las Políticas Públicas: Un Manual para la Práctica", Editorial Centro de Investigación y Docencia Económica, M.A. Porrúa, México, Págs. 150.
- 4.- Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). [2006] "Estadísticas del Agua en México" Editado por La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la Comisión Nacional del Agua (CNA), México, Págs. 198.
- 5.- DE LA GARZA, Sergio Francisco. (1989) "Derecho Financiero Mexicano", Editorial Porrúa, México, Págs. 1001.
- 6.- FURON, Raymond. (1967) "El Agua en el Mundo", Editorial ALIANZA, Madrid, Págs. 255.
- 7.- GUERRERO Orozco, Omar. (1985). "Introducción a la Administración Pública", Editorial HARLA, México, Págs. 392.
- 8.- HERNÁNDEZ Lazcano, Alejandro Felipe. (1999) "Teoloyucan, Monografía Municipal", Editorial AMECROM, Gobierno del Estado de México e Instituto Mexiquense de Cultura, México, Págs. 128.
- 9.- KONDRAIYEV K. Ya, Fernando Moreno Peña e I. Galindo. (1997) "Desarrollo Sustentable y Dinámica de Población", Editorial Universidad de Colima, Págs. 136.
- 10.- AGUILAR Villanueva Luis Fernando. (1992) "El Estudio de las Políticas Públicas", Editorial Porrúa, México, Págs. 281.
- 11.- MARTÍNEZ Robles, Reynaldo. (1987) "El Municipio", Editorial Porrúa, México, Págs. 145.
- 12.- OCHOA Campos, Moisés. (1985) "La Reforma Municipal", Editorial Porrúa, México, Págs. 575.
- 13.- PÉREZ Andrade, Ángela. (2004) "Lineamientos para la Aplicación del Enfoque Sistémico a la Gestión Integral del Recurso Hídrico", Editorial Impresos Unidos de México, Págs.108.

14.- PINEDA, Juan de Dios (1999) "Enfoque de Políticas Públicas y Gobernabilidad", Editorial C.N de C.P. y A. P., México, Págs. 269.

15.- QUADRI de la Torre, Gabriel. (2006) "Políticas Públicas Sustentabilidad y Medio Ambiente", Editado por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Ciudad de México, México. Págs. 418.

16.- RUIZ Sánchez, Carlos. (1996). "Manual Para la Elaboración de Políticas Públicas", Editorial Universidad Iberoamericana, Plaza y Valdés Editores, México, Págs. 66.

17.- SÁNCHEZ González, José Juan. (2001) "La Administración Pública como Ciencia, su Objeto y su Estudio", Editorial IAPEM: Plaza y Valdés, México, Págs. 313.

18.- SOJO Garza-Aldape, Eduardo. (2006) "Políticas Públicas en Democracia", Editorial Fondo de Cultura Económica, México, Págs. 357.

19.- TORTOLERO Villaseñor, Alejandro. (2000) "El Agua y su Historia México y sus Desafíos Hacia el Siglo XXI", Editorial Siglo XXI, México, Págs. 167.

#### MANUALES Y REVISTAS.

1.- CALDERÓN Ortiz, Gilberto. (1997) "Una Introducción al Pensamiento de las Políticas Públicas", en "Gestión y Estrategia", No. 11 y 12 UAM-A Págs. 13.

2.- JAUBERT, Joaquín. (2007) "CONAGUA, una Heredera de la Gran Tradición Hidráulica de México" en "Vertientes", No. 131, Revista de Comunicación Interna de CONAGUA, Págs. 32.

3.- H. Ayuntamiento de Teoloyucan. (2000) "Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006", México, Págs. 184.

4.- PETERS B. Guy. (1995) "Modelos Alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo", en "Gestión y Política Pública", vol. IV, núm. 2 segundo semestre, México, Págs. 276.

#### DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS.

1.- Comisión de Agua del Estado de México, "Estructura programática de la CAEM". (2007), [www.caem.gob.mx](http://www.caem.gob.mx) [Consulta: martes, 19 de Junio de 2007, 14:25]

2.- Comisión Nacional del Agua, "Cuarto Foro Mundial del Agua", (2006), [www.cna.gob.mx](http://www.cna.gob.mx) [Consulta: martes, 19 de Junio de 2007, 16:35]



3.- Información del Municipio de Teoloyucan, “Mapa de Ubicación y Límites Territoriales”, (2007), [www.edomexico.gob.mx](http://www.edomexico.gob.mx) [Consulta: miércoles, 17 de Octubre de 2007, 13:40]

## LEGISLACIÓN

- 1.- Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno, (2007)
- 2.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (2004)
- 3.- Ley de Aguas Nacionales.
- 4.- Ley del Agua del Estado de México y Municipios.
- 5.- Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
- 6.- Ley de Organismos Públicos Descentralizados de Carácter Municipal para la Prestación de los Servicios de Agua Potable Alcantarillado y Saneamiento.

## DEPENDENCIAS VISITADAS

- 1.- Archivo General de la Nación. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Secretaría de Gobernación.
- 2.- Archivo Municipal de Teoloyucan. Archivo Histórico del Organismo Operador de Agua Potable Alcantarillado y Saneamiento de Teoloyucan.