



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN**

**LA GESTIÓN PÚBLICA DEL AGUA EN NAUCALPAN DE  
JUÁREZ, ESTADO DE MÉXICO. CASO: CONSEJO  
MUNICIPAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE.**

**Tesis**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA**

PRESENTA

**HÉCTOR HERNÁNDEZ BAUTISTA**

**ASESOR: DRA. ARACELI PARRA TOLEDO**

Junio del 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.

### **PROVERBIOS 3**

Hijo mío, no te olvides de mi enseñanza, y tu corazón guarde mis mandamientos, porque largura de días y años de vida y paz te añadirán. La misericordia y la verdad nunca se aparten de ti; átalas a tu cuello, escríbelas en la tabla de tu corazón.

Así hallarás favor y buena estimación ante los ojos de Dios y de los hombres. Confía en el SEÑOR con todo tu corazón, y no te apoyes en tu propio entendimiento.

Reconócele en todos tus caminos, y El enderezará tus sendas. No seas sabio a tus propios ojos, teme al SEÑOR y apártate del mal. Será medicina para tu cuerpo y refrigerio para tus huesos. Honra al SEÑOR con tus bienes y con las primicias de todos tus frutos; entonces tus graneros se llenarán con abundancia y tus lagares rebosarán de mosto.

Hijo mío, no rechaces la disciplina del SEÑOR ni aborrezcas su repreensión, porque el SEÑOR a quien ama reprende, como un padre al hijo en quien se deleita.

Bienaventurado el hombre que halla sabiduría y el hombre que adquiere entendimiento; porque su ganancia es mejor que la ganancia de la plata, y sus utilidades mejor que el oro fino. Es más preciosa que las joyas, y nada de lo que deseas se compara con ella.

Larga vida hay en su mano derecha, en su mano izquierda, riquezas y honra. Sus caminos son caminos agradables y todas sus sendas, paz. Es árbol de vida para los que de ella echan mano, y felices son los que la abrazan.

Con sabiduría fundó el SEÑOR la tierra, con inteligencia estableció los cielos. Con su conocimiento los abismos fueron divididos y los cielos destilan rocío. Hijo mío, no se aparten estas cosas de tus ojos, guarda la prudencia y la discreción, y serán vida para tu alma, y adorno para tu cuello.

Entonces andarás con seguridad por tu camino, y no tropezará tu pie. Cuando te acuestes no tendrás temor, sí, te acostarás y será dulce tu sueño. No temerás el pavor repentino, ni el ataque de los impíos cuando venga, porque el SEÑOR será tu confianza, y guardará tu pie de ser apresado.

No niegues el bien a quien es debido, cuando esté en tu mano el hacerlo. No digas a tu prójimo: Ve y vuelve, y mañana te lo daré, cuando lo tienes contigo.

No trames el mal contra tu prójimo, mientras habite seguro a tu lado. No contiendas con nadie sin motivo, si no te ha hecho daño. No envidies al hombre injusto, y no escojas ninguno de sus caminos; porque el hombre perverso es abominación para el SEÑOR; pero El es amigo íntimo de los rectos.

## **AGRADECIMIENTOS**

### **A DIOS.**

Por que por el poder de tu palabra creaste y sustentas todo cuanto existe.  
Heb. 1: 1-3

Por sostener al planeta Tierra sobre la nada, por establecer sus medidas y sus fundamentos. Por que tus leyes gobiernan en los cielos y la tierra.  
Job 26:7 38: 5,6 y 33

Por que tu eterno poder y majestad se manifiestan visiblemente a través de la creación, de manera que cualquiera que reflexione sobre sus orígenes no tiene excusa para declarar que tú eres el único DIOS vivo y verdadero, nuestro creador. Rom. 1: 20

Por que mejor es confiar en ti que en los hombres. Sal 118: 8

### **A mi familia: *Carlos, Ofelia, Gaby, Dan y Guillermo.***

Por su gran amor, apoyo y dirección en mi vida. Por que han estado a mi lado hasta hoy.

### **A la Dra. Araceli Parra.**

Por su tiempo, apoyo y esfuerzo en la realización de este trabajo, pero sobre todo, por sus enseñanzas empíricas sobre el gusto por la investigación.

### **A los profesores:**

Micaela Velázquez Torres  
Maximino Giovanni Rodríguez Becerril  
Aldo Leonel Prado Núñez  
Jesús Limberg Ramos García

Por haber dedicado valiosa parte de su tiempo y conocimiento en la culminación de la presente investigación.

### **A la UNAM**

Por que ha sido parte de mi vida.

A todas aquellas personas que me brindaron su apoyo en la realización de esta investigación.

## ÍNDICE

<b>Introducción</b>	<b>10</b>
---------------------	-----------

### Capítulo I

<b>1. Características del gobierno en México</b>	<b>18</b>
<b>1.1 El estado</b>	<b>19</b>
<b>1.1.1 El estado federal</b>	<b>22</b>
<b>1.1.1.1 Libertad, soberanía y autonomía</b>	<b>23</b>
<b>1.1.1.2 Descentralización</b>	<b>26</b>
<b>1.2 El gobierno</b>	<b>27</b>
<b>1.2.1 La república</b>	<b>29</b>
<b>1.2.2 Democracia</b>	<b>30</b>
<b>1.2.3 Representatividad</b>	<b>32</b>
<b>1.3 La entidad federativa</b>	<b>33</b>
<b>1.4 Municipio y ayuntamiento</b>	<b>34</b>
<b>1.4.1 Origen de la institución municipal</b>	<b>36</b>
<b>1.4.2 Naturaleza jurídica del municipio</b>	<b>37</b>
<b>1.4.3 Formas de gobierno municipal</b>	<b>40</b>
<b>1.5 La administración pública</b>	<b>41</b>
<b>1.5.1 La administración pública como ciencia social</b>	<b>43</b>
<b>1.5.2 La administración pública y la ciencia política</b>	<b>43</b>
<b>1.6 Gestión pública</b>	<b>45</b>
<b>1.6.1 La gestión pública y las relaciones intergubernamentales</b>	<b>47</b>
<b>1.6.2 La gestión pública y el interés público</b>	<b>48</b>
<b>1.6.3 Gestión pública y management</b>	<b>49</b>

<b>1.7 La participación ciudadana</b>	<b>53</b>
<b>1.7.1 El actor- agente de desarrollo local</b>	<b>55</b>

## **Capítulo II**

<b>2. La gestión pública federal del agua en el contexto del desarrollo sustentable</b>	<b>58</b>
---	-----------

<b>2.1 Desarrollo sustentable: Antecedentes y aproximaciones conceptuales</b>	<b>58</b>
---	-----------

<b>2.1.1 Eco-desarrollo</b>	<b>60</b>
-----------------------------	-----------

<b>2.1.2 Desarrollo humano sostenible</b>	<b>60</b>
---	-----------

<b>2.1.3 Desarrollo sustentable</b>	<b>61</b>
-------------------------------------	-----------

<b>2.2 La Organización de las Naciones Unidas y el desarrollo sustentable</b>	<b>63</b>
---	-----------

<b>2.2.1 La conferencia de Estocolmo, 1972</b>	<b>63</b>
--	-----------

<b>2.2.2 La conferencia de Río, 1992</b>	<b>64</b>
--	-----------

<b>2.2.3 La Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, 2000</b>	<b>65</b>
--	-----------

<b>2.2.4 La Cumbre de Johannesburgo, 2002</b>	<b>65</b>
---	-----------

<b>2.3 Marco normativo e institucional de la gestión pública federal del agua</b>	<b>66</b>
---	-----------

<b>2.3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</b>	<b>67</b>
--	-----------

<b>2.3.2 Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales</b>	<b>67</b>
--	-----------

<b>2.3.3 Ley de Planeación</b>	<b>68</b>
--------------------------------	-----------

<b>2.3.3.1 Plan Nacional De Desarrollo 2007–2012</b>	<b>69</b>
--	-----------

<b>2.3.4 Ley de Aguas Nacionales</b>	<b>72</b>
--------------------------------------	-----------

<b>2.3.4.1 La Comisión Nacional del Agua</b>	<b>74</b>
--	-----------

<b>2.3.5 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente</b>	<b>76</b>
---	-----------

<b>2.4 Gestión pública federal del agua</b>	<b>78</b>
<b>2.4.1 Los Organismos de Cuenca</b>	<b>80</b>
<b>2.4.2 Los Consejos de Cuenca</b>	<b>82</b>

### **Capítulo III**

<b>3. La gestión pública estatal del agua: Instrumentos jurídicos e institucionales</b>	<b>86</b>
<b>3.1 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México</b>	<b>86</b>
<b>3.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal</b>	<b>87</b>
<b>3.3 Ley de Planeación del Estado de México y Municipios</b>	<b>90</b>
<b>3.3.1 Plan de Desarrollo del Estado de México 2005–2011</b>	<b>92</b>
<b>3.3.1.1 Programa Hidráulico Integral del Estado de México</b>	<b>95</b>
<b>3.4 Ley de Agua del Estado de México</b>	<b>97</b>
<b>3.4.1 La Comisión del Agua del Estado de México</b>	<b>98</b>
<b>3.5 Libro Cuarto del Código Administrativo del Estado de México: De la Conservación Ecológica y Protección al Ambiente para el Desarrollo Sustentable</b>	<b>100</b>
<b>3.6 Gestión pública estatal del agua: Consejo Consultivo para el desarrollo sustentable del Estado de México</b>	<b>104</b>

## Capítulo IV

<b>4. La gestión del agua en Naucalpan de Juárez, Estado de México</b>	<b>110</b>
<b>4.1 Situación del agua en el mundo</b>	<b>110</b>
<b>4.2 Situación del agua en México</b>	<b>111</b>
<b>4.3 El agua en la región hidrológico-administrativa XIII</b>	<b>115</b>
<b>4.4 Factores que inciden en la disponibilidad del agua en Naucalpan</b>	<b>117</b>
<b>4.5 La gestión del agua en Naucalpan de Juárez y el Organismo de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento</b>	<b>122</b>
<b>4.5.1 El OAPAS de Naucalpan de Juárez y la experiencia internacional de organismos operadores privados y públicos</b>	<b>126</b>
<b>4.6 Las instituciones públicas de la gestión del agua en Naucalpan de Juárez</b>	<b>130</b>
<b>4.6.1 El Plan de Desarrollo Municipal de Naucalpan de Juárez, 2006-2009: “Desarrollo Urbano Sustentable y Protección al Ambiente”</b>	<b>131</b>
<b>4.6.2 Los órganos auxiliares del ayuntamiento</b>	<b>133</b>
<b>4.6.3 Reglamento de Conservación Ecológica y Protección al Ambiente para el Desarrollo Sustentable del Municipio de Naucalpan de Juárez, México</b>	<b>135</b>
<b>4.6.4 Consejo Municipal de Protección al Ambiente de Naucalpan de Juárez</b>	<b>137</b>
<b>4.6.4.1 Estudio de Caso: Consejo Municipal de Protección al Ambiente de Naucalpan de Juárez</b>	<b>139</b>

<b>Conclusiones</b>	<b>144</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>150</b>
<b>Documentos electrónicos oficiales</b>	<b>152</b>
<b>Documentos electrónicos</b>	<b>154</b>
<b>Direcciones electrónicas</b>	<b>156</b>
<b>Anexo 1</b>	<b>157</b>
<b>Índice de diagramas</b>	<b>160</b>
<b>Índice de figuras</b>	<b>160</b>
<b>Índice de gráficas</b>	<b>160</b>
<b>Índice de organigramas</b>	<b>160</b>
<b>Índice de tablas</b>	<b>161</b>

## Introducción

En México, el ámbito de estudio de las ciencias políticas y la administración pública en el contexto actual de acuerdos internacionales de comercio, de reformas electorales, hacendarias o energéticas, así como de diferentes manifestaciones sociales en contra de las decisiones del gobierno, generalmente se ha orientado hacia el análisis de la política y la gobernabilidad, el federalismo y la reforma del estado, así como de las relaciones intergubernamentales o el servicio profesional de carrera, temas indiscutiblemente inherentes a nuestro campo de estudio.

Sin embargo, ha sido en medio de sociedades y mercados cada vez más competitivos pero con menos capacidades endógenas para el logro de la sustentabilidad de la propia vida, que encontramos la particular importancia de la eficaz gestión del recurso agua, por ello, ha resultado necesario que en este marco recordemos el carácter intrínsecamente público, e incluso de seguridad nacional que los recursos naturales han adquirido en nuestro país.

Los constantes anhelos de los gobiernos y de las personas han aludido a un desarrollo integral en términos de la calidad de vida, el cual, intrínsecamente exige la sustentabilidad de los sectores económico, social y medioambiental; en virtud de ello, es que resulta motivante analizar lo que actualmente se percibe por gestión pública, ya que de acuerdo con la lógica de que la administración pública busca el desarrollo integral de una sociedad, y de que este desarrollo integral comienza con la satisfacción sustentable de las necesidades básicas, como el consumo de agua, entonces estaremos en el entendido de que así como se presta tanta atención a la reforma del estado, cuando menos, también se debería poner igual importancia a la forma en que se lleva a cabo actualmente la gestión del agua.

Esta investigación aborda una problemática coyuntural que ha emergido en nuestro país en los últimos años donde, por una parte, el gobierno se ha percibido carente de funcionalidad y legitimidad ante una sociedad exigente que se ha sentido subyugada por autoridades que anteponen sus intereses particulares a los generales. Por otra parte, esta disfuncionalidad se ha visto agudizada en la esfera de los recursos naturales, y en particular del agua, ya que la buena gestión de este recurso no mostró indicios de su vital importancia sino hasta el momento en que comenzó a percibirse la crisis de la disponibilidad del líquido en el país.

El binomio de un gobierno inoperante ante una sociedad con sus necesidades básicas no resueltas y la actual urgencia por proteger al medio ambiente, ha originado que el objeto de estudio del presente trabajo esté centrado en el conocimiento y análisis de la gestión pública del agua, particularizando en el orden municipal, pues en los tiempos en que vivimos, en los que predominan diferentes tipos de crisis en áreas como la salud, la economía o la seguridad, ha sido inevitable considerar que las crisis ambientales y gubernamentales han aumentado su relevancia a tal grado que hoy la eficaz gestión pública del agua es considerada, en el orden internacional, como asunto prioritario a tratar desde las esferas más cercanas al público.

En nuestro país, este fenómeno ha generado que dichos temas ya hayan sido tratados desde diferentes enfoques, como el jurídico o el ecológico, sin embargo, es importante destacar que aún cuando la propia naturaleza de tales temas es pública, y que por tanto debería ser tratada con más frecuencia por personas con formación orientada al sector público, las investigaciones dirigidas hacia la gestión ambiental, por parte de los politólogos y administradores públicos, han sido escasas. Ante tal escenario, resulta impostergable que las actuales generaciones de estudiantes con formación de servicio público, comiencen a ocuparse con mayor frecuencia en investigaciones relacionadas con el manejo de nuestro medio ambiente, entendiéndolo como motor de desarrollo, para que así, en un futuro inmediato y ulterior, estas investigaciones sirvan para desarrollar políticas que beneficien a la sociedad en términos de calidad de vida.

En el presente trabajo, se plantean particularmente las dos crisis antes referidas, ya que éstas han afectado gravemente a la sociedad mexicana: la primera de ellas, pone de manifiesto que es necesario resolver la crisis de la obsolescencia gubernamental que, ante las demandas públicas locales no resueltas satisfactoriamente, cada vez se ve más proclive al ocaso de su eficaz funcionalidad. Ante tal situación, es imperante modificar la infructuosa tendencia de la actividad gubernamental basada todavía en procedimientos y normatividades altamente centralizadas y densas que, más que encausar una estrategia específicamente delineada, obstaculizan los planes y programas para el desarrollo.

Se hace ostensible que uno de los espacios públicos que el gobierno ha abierto a la participación ciudadana, esto es, los Consejos integrados por autoridades gubernamentales, académicos, investigadores expertos en la materia, empresarios y organizaciones no gubernamentales, sirvan no únicamente para cumplir con un requisito formal de exigencia internacional, el cual asevera las bondades que trae aparejadas una forma de gobierno basada en el federalismo, la democracia y la corresponsabilidad entre sociedad y gobierno, sino que más allá de cumplir formalmente con esa exigencia, el gobierno fomente que los instrumentos de participación ciudadana realmente sirvan para orientar a éste sobre las necesidades que la sociedad ve como prioridad a solucionar.

La segunda crisis a la que el gobierno y la sociedad nos enfrentamos, y a la que me refiero en este trabajo, es la crisis ambiental, particularizando en el recurso agua, ya que la crisis en la disponibilidad de este recurso ha sido resultado de que el gobierno junto con la sociedad, han ubicado al medio ambiente en un espacio separado de las prioridades nacionales. La sociedad en conjunto, se ha percibido como un elemento separado de la naturaleza, nos hemos concebido como seres independientes del medio ambiente y, por ello, al momento de priorizar sobre las políticas para el desarrollo, ha sido hasta hace apenas algunos años que hemos considerado la relevancia que adquiere una cultura social que considere para su desarrollo el aprovechamiento de sus recursos naturales.

La importancia del agua en el medio ambiente es sencillamente vital, ya que constituye en sí misma una fuente de sustento para todos los demás sistemas que en la actualidad preocupan tanto a los países, sin importar cuales sean sus modelos económicos, sociales o políticos, pues al ser un recurso natural que no disminuye ni aumenta, pero que es muy fácil de perder en fugas o por mal aprovechamiento y de contaminar en procesos industriales, la gestión de ésta, debería estar siempre en las políticas nacionales e internacionales como uno de los principales puntos a tratar.

Las experiencias internacionales de fracaso en la gestión del agua, han marcado que uno de los principales elementos que detonan dicho fracaso es otorgar el manejo del recurso agua a organismos operadores privados a causa de la ineficaz función de organismos públicos, obligando así a que la intervención ciudadana en el proceso decisorio sobre este recurso sea nula. Por su parte, las experiencias de éxito han mostrado que en los países en los que se percibe a los recursos naturales como un bien inherentemente público, negado al sector privado para su gestión y en donde además existe una cultura de intervención ciudadana en las decisiones gubernamentales de índole pública, la gestión del agua ha sido eficaz.

La conjugación de ambas crisis es de gran peso para nuestra nación; lograr que el gobierno y la sociedad trabajen en conjunto a efecto de enfrentar con urgencia la crisis de la disponibilidad del agua, requiere que primeramente estos dos sectores enfrenten exitosamente la crisis de la capacidad de gobernar. Si el gobierno y la ciudadanía deciden trabajar por separado en aras de una vida que dignifique a la sociedad, muy probablemente estaremos destinados a sucumbir ante los grandes retos que el mundo actual reclama a los ámbitos locales.

Por ello, y con fundamento en la lógica de que *pensar globalmente significa actuar localmente*, esta investigación particulariza en el ámbito de gobierno municipal de Naucalpan de Juárez, Estado de México, tomando como primer elemento a considerar que es precisamente el ámbito municipal, por ser éste el más cercano a la sociedad, el que resulta más óptimo para diseñar e implementar las acciones del gobierno y la ciudadanía orientadas a la satisfacción de las necesidades básicas de la sociedad. Bajo esta misma lógica, un segundo elemento que influyó en la consideración del estudio de caso de Naucalpan, es que este municipio es el número uno en generación de riqueza de todo el Estado de México y uno de los principales municipios que resaltan por esta misma causa a nivel nacional,<sup>1</sup> situación que pone a Naucalpan como un modelo a seguir por muchos otros municipios del país y que lo obliga a no permanecer estático ante las nuevas demandas sociales, económicas, políticas y medioambientales. Gobierno y sociedad municipal deben caracterizarse por ser dinámicos y capaces de adaptarse a las nuevas realidades.

<sup>1</sup> De acuerdo con el Plan de Desarrollo Municipal de Naucalpan de Juárez 2006-2009, p. 32, en el año 2004, Naucalpan con la integración del total de sus actividades económicas generó el 13% de PIB estatal y el 1.10% del PIB nacional, superando según el Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno por Entidad Federativa 1999-2004. México. Edición 2006 del INEGI, la aportación al PIB Nacional de los estados de Hidalgo (1.3%), y Tlaxcala (0.6%) en el mismo año.

En la gestión de asuntos de interés público, históricamente ha existido una dificultad, la cual ha consistido en que los problemas a tratar se diagnostican desde la esfera del gobierno federal, con una visión extremadamente centralista, limitando ampliamente la intervención de la sociedad, ocasionando con ello que, al momento de la implementación de las políticas en el ámbito local éstas se encuentren muy distantes de las necesidades reales de la sociedad, generando así el fracaso en las evaluaciones y la pérdida de legitimidad de las acciones del gobierno ante la sociedad.

Esta dificultad ha empeorado en nuestro país, ya que los gobiernos al estar habitualmente ocupados en cuestiones que no consideran de primera importancia la preservación del ambiente, se han habituado y han acostumbrado a la sociedad a no hacer uso racional de los recursos naturales, y en específico del agua. No se han tomado las medidas preventivas y de desarrollo correspondientes para cada región del país, ya que las políticas se han enfocando principalmente en la generación de riquezas en el corto plazo, sin contemplar que estas medidas han generado un gran deterioro en los ecosistemas del país mediante los procesos de contaminación que los principales sectores económicos traen consigo. Han faltado políticas que apunten hacia una cultura del agua fundada en los principios de equidad, sustentabilidad ecológica, social y económica, y verdadera gestión pública.

En México, hasta hace apenas algunos años, los gobiernos se han percatado de que el desabasto de agua para algunos estados y municipios de la nación es inminente, y que la situación del vital líquido será potencialmente catalizador o retardador del proceso de *desarrollo sustentable*, así mismo, han comenzado a percibir que la participación ciudadana en la toma de decisiones para solucionar los problemas medioambientales será fundamental.

Bajo la premisa que ostenta a nivel internacional que la participación ciudadana será fundamental en el desarrollo de las naciones, y con la intención de democratizar la forma de vida de nuestra nación, los gobiernos han generado canales de apertura a la participación social, sin embargo, hasta ahora ésta sigue percibiéndose muy limitada y alejada de las necesidades reales de la nación, ya que la injerencia que se le da a la sociedad en el proceso de la gestión de un recurso público como el agua, se relaciona sobre todo con la difusión de información y la manifestación de opiniones, las cuales, no inciden en la toma de decisiones.

El gobierno, después de varias décadas de continuas reformas jurídicas y administrativas, de políticas de ajuste y esquemas de privatización, y de que el papel de la administración pública ha quedado en entredicho frente a la sociedad, pues "su concepción original como instrumento del estado para promover la igualdad y el desarrollo ha sido cuestionada hasta sus más profundas raíces",<sup>2</sup> ha iniciado un esfuerzo por modificar sus estructuras con la intención de buscar mayor efectividad en sus acciones y de generar mayor aceptación de la sociedad, así mismo, ha identificado que las formas de entender lo público constituyen hoy en día uno de los temas centrales a tratar.

<sup>2</sup> Pineda Guadarrama, Juan de Dios, coord., "Enfoques de políticas públicas y gobernabilidad", México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Universidad Anáhuac, 1999, p. 25

Por lo anterior, y a partir de la necesidad del gobierno por institucionalizar la participación ciudadana, es que hallan justificación los Consejos ciudadanos de integración mixta (gobierno, empresarios, representantes de organizaciones no gubernamentales, académicos e investigadores), los cuales, tienen por objeto propiciar que las decisiones que se tomen en relación a un sector específico, sean tomadas no de manera colegiada por organismos integrados únicamente por servidores públicos, sino también por ciudadanos, ya sean empresarios, investigadores expertos en la materia o representantes de ONG`s, a efecto de que las decisiones tomadas sean observadas con la mayor integridad posible.

Los Consejos de integración mixta, según se entienden a partir de las nuevas formas de percibir lo público, sirven para que las decisiones que inciden directamente en el bienestar de la sociedad, ya no sean tomadas desde la esfera del gobierno federal y sean implementadas arbitrariamente en los ámbitos estatal y municipal, sino que éstas, sean llevadas a los ámbitos más cercanos a la propia sociedad, para que ella participe en la toma de decisiones sobre las acciones que incidirán en su entorno.

Sin embargo, aún cuando parece ser claro el motivo que da origen a estos Consejos, al momento de analizar sus atribuciones en el ámbito municipal, nos percataremos de que éstas se hallan muy distantes de proporcionar a los ciudadanos las condiciones que hagan posible que su injerencia en la gestión, no sólo se relacione con la opinión o difusión de información, sino que también comparta autoridad en la toma de decisiones. Así, es que al considerar la injerencia que tienen los Consejos de integración mixta, como elementos fundamentales en el proceso de la gestión pública del agua en el ámbito municipal, será necesario que se analice su operatividad en el marco de la legalidad, la funcionalidad y la legitimidad.

Por ello, será necesario que la presente investigación se desarrolle a partir de la consideración de que la administración pública y la ciencia política han redimensionado sus ámbitos de acción, y que ahora se ven a sí mismas trascendiendo la esfera de lo gubernamental, abarcando las esferas de lo privado/público, y lo social/público (Pineda, 2004: 98). El gobierno que opera como caja negra, en donde la sociedad no está presente en los procesos y únicamente ve y recibe el producto, ha resultado inoperante en una sociedad cada vez más exigente en lo que a la atención de sus necesidades básicas se refiere, es por ello que, en estos tiempos, en que las respuestas del gobierno a las demandas sociales son insuficientes, éste pretende lograr legitimidad y además eficacia en sus funciones, para lo cual, debe abrir las puertas de sus ámbitos de decisión al público.

Así, en este redimensionamiento de los asuntos de interés público, y partiendo del entendido de que hablar de gestión pública implica hablar de la administración pública, así como de participación ciudadana, primeramente consideraremos las propias bases constitucionales que dan lugar a nuestra actual forma de estado y gobierno establecidas en el artículo 40 (república, representatividad, democracia, federalismo, libertad y soberanía), para que a partir de ello, consideremos tales elementos como indispensables para el desarrollo armonioso de las naciones en el contexto del *desarrollo sustentable*.

Después de la identificación de los elementos que constituyen nuestra forma de gobierno nos referimos a la gestión pública, para lo cual, será necesario que diferenciamos entre la versión de gestión pública vista desde la óptica de la escuela comercial y la gestión pública vista desde la óptica de la escuela de políticas públicas, identificando las orientaciones de cada una de ellas a efecto de dirigir nuestro enfoque a lo público, partiendo del entendido lógico de que la gestión pública es pública no sólo por que incide en el público sino por que éste, al ser el receptor de las políticas, debe tener una intervención efectiva y de peso en las etapas decisorias de la gestión.

Bajo este supuesto, es que halla sustento el hecho de que la participación ciudadana sea concebida en este trabajo como elemento indispensable en el proceso de *desarrollo sustentable* del ámbito municipal, reconociendo que existen diferentes formas de participación, las cuales pueden tanto afectar como beneficiar el medio en el que se desarrollan los ciudadanos, para ello, definiremos al tipo de actor que favorece el proceso de desarrollo local.

La hipótesis que motiva esta investigación, es que solamente cuando el gobierno propicie una verdadera apertura de espacios públicos para la participación ciudadana en la toma de decisiones, esto es, a través de los Consejos de integración mixta, los resultados obtenidos en la gestión pública reportarán mayor efectividad, especialmente hablando de recursos vitales como el agua.

Se pretende demostrar que, para lograr una gestión realmente pública de los recursos hidráulicos en el ámbito municipal, es necesario que el gobierno no sólo modifique las normas que regulan la participación ciudadana en la gestión, como hasta ahora lo ha hecho, sino que también genere y fomente verdaderos espacios públicos para propiciar las condiciones sociales y gubernamentales que den aplicabilidad a dichas normas. El gobierno municipal tendrá que compartir poder de decisión con los Consejos, si lo que pretende es trabajar a favor no de intereses particulares sino públicos, logrando así la aplicabilidad del discurso político a la realidad.

Para alcanzar tales objetivos, se analiza la problemática de la intervención ciudadana en la gestión del agua en el contexto actual en donde, las atribuciones que se le confieren a las organizaciones sociales sólo se limitan a cuestiones de opinión o difusión de información. Así mismo, en función de lo que se entiende por gestión pública, y a partir de las consideraciones que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) hace sobre el *desarrollo sustentable*, se analizan las características de los principales ordenamientos jurídicos e institucionales que se vinculan al proceso de la gestión pública del agua en los tres ámbitos de gobierno, a efecto de confrontar los aspectos legales contra la legitimidad y la funcionalidad en dicho proceso.

En la realización del primer capítulo, y con la intención de relacionar al lector con los conceptos básicos empleados en esta investigación, se han extraído analíticamente y a partir de algunas consideraciones teóricas y jurídicas, mediante el método inductivo, los atributos que caracterizan al estado y al gobierno, así como las formas que cada uno de ellos adopta, y que se plasman en nuestra Carta magna. También se proporciona un marco teórico y referencial sobre la administración pública, la gestión pública y la participación

ciudadana, con la intención de presentar este estudio desde el enfoque de las actuales formas de percibir lo público a nivel internacional.

A partir de esta recopilación y selección de los elementos que conforman el marco teórico, en los siguientes tres capítulos se analiza la funcionalidad y legitimidad de los principales instrumentos jurídicos e institucionales que los tres órdenes de gobierno presentan respectivamente como base para propiciar la gestión pública del agua, así mismo, se analiza la compatibilidad existente entre los objetivos plasmados en los planes y programas del sector hidráulico en los tres ámbitos de gobierno y la realidad en los mismos, con la intención de conocer cuán funcional es la actual gestión del agua.

Particularizando en el contenido del segundo capítulo, se ha considerado partir de la óptica del *desarrollo sustentable* y de los conceptos que nos proporcionan su marco referencial según lo entiende la ONU, para así estudiar los elementos jurídicos e institucionales que dan lugar a la actual forma en la que se lleva la gestión pública del agua en el orden de gobierno federal.

El orden de gobierno estatal es tratado en el tercer capítulo, y en él se considera la gran importancia a nivel nacional que presenta el Estado de México por sus características económicas, políticas, sociales y ambientales; se plantea el por qué este Estado es considerado como modelo de desarrollo a seguir por otros estados de la república mexicana, y a raíz de ello, inherentemente se analiza la funcionalidad de los principales ordenamientos jurídicos que dan origen a la institucionalidad de la gestión pública vinculada al aprovechamiento del agua en el Estado. El análisis que se efectúa en este capítulo deriva, al igual que en el segundo capítulo, de las consideraciones que la ONU hace sobre el concepto de *desarrollo sustentable*, así como de los elementos señalados en el primer capítulo.

El capítulo cuarto presenta dos objetivos particulares: el primero de ellos, pretende exponer la situación en la que se encuentra la disponibilidad y el aprovechamiento del agua en la región *hidrológico-administrativa XIII*, de la cual forma parte el municipio de Naucalpan de Juárez, para después particularizar en este municipio con la finalidad de manifestar la importancia que este recurso adquiere en un contexto de escasez de la disponibilidad. Por otra parte, el segundo objetivo de este capítulo, es analizar los instrumentos empleados en la gestión de este recurso en el orden municipal, para lo cual, se realizó el estudio de caso del Consejo de Protección al Ambiente del Municipio de Naucalpan de Juárez, mismo que es empleado como estrategia de análisis de la funcionalidad de la gestión pública del agua en el ámbito municipal.

Dicho estudio de caso, motivó la implementación de una investigación de campo, la cual, por una parte se llevó a cabo en las oficinas Dirección General de Medio Ambiente del Municipio de Naucalpan, en virtud de que esta dependencia es quien emite el Reglamento de Conservación Ecológica y Protección al Ambiente para el Desarrollo Sustentable del Municipio de Naucalpan de Juárez, el cual, a su vez regula la organización y funcionamiento del Consejo Municipal de Protección al Ambiente de Naucalpan; por otra parte, se visitó la Unidad de Información, y la subdirección de Difusión y Cultura del Agua del Organismo de Agua Potable Alcantarillado y Saneamiento (OAPAS),

ya que actualmente éste Organismo es el que tiene a su cargo la operación del servicio de agua en Naucalpan.

Es fundamental para la adecuada percepción de este trabajo, manifestar que se delimita temporalmente al año 2007, y espacialmente al estudio del Consejo de Protección al Ambiente del Municipio de Naucalpan de Juárez, por ser éste el único Consejo que, *de jure* se relacionó con la gestión del agua en Naucalpan hasta dicho año, no pasando por alto que el 3 de mayo del año 2006 entró en vigor el Código para la Biodiversidad del Estado de México, (instrumento jurídico que abrogó al Libro Cuarto del Código Administrativo del Estado de México, el cual, a su vez da origen a los Consejos Municipales de Protección al Ambiente), sin embargo, y lejos de tener la intención de enfocarnos en cuestiones apriorísticas sobre las características de nuestra legislación estatal, también es necesario advertir que el Código para la Biodiversidad presenta, desde el punto de vista funcional, en materia de recursos hidráulicos y participación ciudadana, la misma sustancia que las disposiciones que hallamos en el Libro Cuarto, motivo por el cual dicha reforma no impacta en el objetivo de la investigación de caso.

Otro elemento que apoya el fundamento de que dicha reforma no impacta en el objeto de nuestro estudio, es el hecho inmutable de que la naturaleza de la presente investigación exige aterrizar los elementos analizados a un estudio de caso específico en el ámbito municipal, y en el caso de Naucalpan, el Consejo que operó hasta el año 2007 en materia de protección al ambiente fue precisamente el Consejo de Protección al Ambiente, el cual, haya su justificación en el Libro Cuarto del Código Administrativo y no en el nuevo Código para la Biodiversidad.

Un tercer punto a considerar, es advertir que el estudio de caso es empleado como medio para conocer la funcionalidad de la gestión pública en el ámbito municipal, y no como el propio objeto de la presente investigación, el cual, se centra en el análisis de la gestión pública del agua en el ámbito municipal bajo las actuales formas de percibir lo público.

Finalmente, después de estas anotaciones y para entrar al estudio que nos ocupa, espero que este trabajo, el cual representa para mí un esfuerzo por generar una reflexión y análisis críticos acerca de la problemática en la relación entre gobierno y sociedad, y a su vez de éstos con los recursos naturales, particularmente el recurso agua, contribuya a explorar nuevas formas de gobierno que aproximen a nuestro país hacia un desarrollo más benigno y hacia un futuro fundado en una mayor armonía entre desarrollo económico, medio ambiente y una vida nacional equitativa y democrática.

## Capítulo I

### 1. Características del gobierno en México

El presente capítulo surgió a raíz de la necesidad de plantear un marco que sirviera de referencia teórica para el desarrollo de la investigación, lo cual, a su vez derivó en el planteamiento del problema ¿por qué si México es un país con un sistema de gobierno legalmente federal y democrático, la tendencia en el funcionamiento de éste ha sido centralista, limitando así la intervención efectiva de los ciudadanos en la toma de decisiones en lo que a gestión pública en el ámbito municipal se refiere, especialmente a través de los Consejos ciudadanos?

Al hablar de Consejos ciudadanos, gestión pública o participación ciudadana, necesariamente tenemos que considerar temas como el federalismo, la descentralización y la democracia, entre otros, ya que estos temas están estrechamente vinculados entre sí. Es por ello, que en el presente capítulo identificamos dichos conceptos desde el enfoque de la administración pública en el contexto de la reforma del estado, entendiendo este proceso de reforma no como una noción unívoca sino como el conjunto de diversas modificaciones en los ámbitos jurídicos, institucionales y sociales que permiten al estado adecuarse a una nueva realidad social.<sup>3</sup>

Ya que la presente investigación exige un estudio de caso en el ámbito municipal, también en este capítulo se presenta un marco teórico que nos servirá para conocer el origen y el sustento de instituciones como el municipio y el ayuntamiento, así como las principales atribuciones que se les adjudican a dichas organizaciones con respecto a la participación ciudadana en las actividades que son consideradas de interés común en la esfera municipal.

Es necesario advertir que, en el presente estudio, aunque resulta necesario apoyarnos ampliamente de elementos que tienen su origen en ámbitos jurídicos, sociales o medioambientales, éste será realizado bajo el enfoque de la administración pública; entendiendo que la administración pública, desde la nueva óptica que ésta ha adquirido, “implica el replanteamiento de lo público, mas allá de lo gubernamental, abarcando las esferas de lo privado/público y lo social/público”,<sup>4</sup> implica el replanteamiento de la relación gobierno-sociedad en donde, los principios básicos de la gestión sean la democratización de la vida cotidiana y la inclusión de grupos y actores sociales y políticos en el diseño, formulación, implementación y evaluación de los asuntos de interés público efectuados por el gobierno, buscando así el

<sup>3</sup> Cuando las “reformas involucran la revisión de *la participación de la sociedad civil* en las funciones de *gobierno*, se puede decir que se está en presencia, más que de reformas micro o macro-administrativas, de verdaderas *reformas de estado*”, Vázquez Nava, María Elena, “La participación ciudadana y control social”, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994, p. 183.

<sup>4</sup> Pineda, Guadarrama, Juan de Dios, *et. al.*, “La gestión pública en los gobiernos locales: Perspectivas latinoamericanas”, México, Innovación Lagares de México, S. A. de C. V., 2004, p. 98

servicio a la sociedad y la inserción de ésta en el proceso de desarrollo nacional.

## 1.1 El estado

Aún cuando teóricamente la identificación de los conceptos estado y gobierno, y a su vez, la distinción entre las formas que estos dos elementos adoptan suele ser totalmente claro, cotidianamente entre los administradores públicos se utilizan indiscriminadamente los términos estado y gobierno para hacer referencia a una misma cosa, ya sea al estado o al gobierno, es por ello, que tenemos que identificar con claridad la idea de gobierno así como también la de estado. Al respecto, comenta Faya (1998:109) que en realidad los estudiosos del derecho así como los administradores públicos cuando se refieren a la federación, lo hacen refiriéndose al gobierno federal y no a la forma de gobierno que expresa el pacto federal, el cual, incluye a los poderes de la unión y a los poderes de los estados. Es decir, algunas ocasiones el término federación es utilizado para referirnos a una forma de gobierno y otras a una forma de estado.

Por tal razón, he considerado indispensable remitirnos a los aspectos constitucionales que dan forma a las tipologías de estos dos términos. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en su artículo 40, manifiesta que somos una república representativa, democrática y federal; así mismo, este artículo considera que nuestra federación está compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior y unidos en una federación.

En este breve párrafo, pero complejo en términos semánticos y prácticos, tenemos que detenernos para poder identificar cuáles son las características de una república representativa, democrática y federal, y por otro lado, para encuadrar a lo que se refiere la segunda parte del citado párrafo, al decir que México está compuesto por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior y unidos en una federación.

Para poder reconocer con claridad los anteriores elementos, y que no se presenten sólo como conceptos aislados, primeramente es necesario saber sobre quien son aplicables las virtudes de estas formas de estado y gobierno, por ello, la previa identificación del concepto estado, el cual proviene del “latín *Status*, de *stare*, estar, es decir, condición de ser”,<sup>5</sup> resulta indispensable.

El término estado, entendido como condición de ser, se emplea para expresar una condición de vida en un determinado tiempo y espacio. De ello deriva que entendamos al estado, al igual que a la sociedad, como un ente dinámico y por tanto cambiante; no podemos decir que el estado de principios del siglo XX, es el mismo que el estado que actualmente vivimos. Así que, debido a la dinámica que adopta este término, únicamente retomaremos

<sup>5</sup> Serra Rojas, Andrés, “Ciencia política: La proyección actual de la teoría general del estado”, 8va edición, México, Porrúa, 1985, p. 198

algunas aproximaciones conceptuales que concuerdan con el objeto de estudio.

En este capítulo, al referirnos al estado, lo haremos principalmente sobre los aspectos que *de jure* constriñen al estado, es decir, nos referimos a él desde la óptica realista, por ello, es que resulta necesario recordar que al hablar de los conceptos relacionados con el estado, existen dos grandes corrientes que estudian la esencia de lo que es el estado, éstas son la corriente realista y la idealista: la primera, tiene como finalidad la elaboración de un “concepto general del estado, la explicación de sus orígenes y fines, y el planteamiento de su justificación en la vida comunitaria o social de los pueblos”,<sup>6</sup> mientras que la segunda, “se manifiesta en concepciones apriorísticas sobre lo que debe ser el estado”,<sup>7</sup> persigue como objetivo la concepción de un tipo ideal de estado.

Así, podemos decir que el estado en términos jurídicos es “una institución jurídico-política dotada de personalidad, es una persona moral... que desarrolla una conducta para conseguir determinados fines benéficos”.<sup>8</sup> Podemos agregar que comúnmente es aceptado que el estado se compone de tres elementos: territorio población y gobierno. El territorio es entendido como el área geográfica que le sirve de asiento a los grupos sociales; el territorio “no es otra cosa que el ámbito espacial de validez del orden jurídico de estado”.<sup>9</sup> Al hablar de la población del estado, se hace referencia a un concepto cuantitativo, es decir, el número de hombres y mujeres que habitan en su territorio cuales quiera que sea su condición (Serra Rojas, 1985: 276). Y al referirnos al gobierno, podemos entender que éste “es un ente creado por la misma sociedad, como una necesidad imprescindible en las relaciones humanas. Sin él, la vida social sería caótica e intolerable”,<sup>10</sup> puesto que no existiría mediador entre los intereses particulares y generales de los integrantes de la sociedad.

Para poder aproximarnos más al conocimiento del estado, es necesario decir que éste ha sido creado por la sociedad a fin de tener una institución pública con carácter de orden supremo. El estado ha surgido a raíz de la necesidad de garantizar el bien común entre los miembros de la sociedad. Como se muestra en los siguientes dos párrafos, las ideas contractualistas de Rousseau nos dejan ver con claridad que los hombres no pueden vivir aislados, que necesitan integrarse a un grupo social con el fin de vivir en armonía; según este autor, los individuos se reúnen y manifiestan esta unión, que es el estado, por medio del contrato, y es a través de éste, que los individuos ceden libertades individuales al conjunto social y a su vez éste se compromete a velar por el interés común.

“Supongo a los hombres llegados a un punto en que los obstáculos que se oponen a su conservación en el estado natural vencen con su resistencia a las fuerzas que cada individuo puede emplear para mantenerse en ese estado. Entonces, ese estado primitivo no puede ya subsistir, y el género

<sup>6</sup> Burgoa Orozco, Ignacio, “Derecho constitucional mexicano”, 17ava edición, México, Porrúa, 2005., pp. 192 y 193

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> Burgoa Orozco, Ignacio, *Op. cit.*, p. 29

<sup>9</sup> Kelsen, Hans, “Teoría general del derecho y del estado” México, 1949, p 218, citado en Serra Rojas, Andrés, *Op. cit.*, p. 255

<sup>10</sup> Serra Rojas, Andrés, *Op cit.*, p. 314

humano perecería si no cambiase su manera de ser..., ahora bien, como los hombres no pueden engendrar nuevas fuerzas, sino solamente aunar y dirigir las que existen, no les queda otro medio para subsistir, que formar por agregación una suma de fuerzas que pueda superar la resistencia.

Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con toda fuerza común a la persona y los bienes de cada asociado, y por lo cual, uniéndose cada uno a todos, no obedezca, sin embargo, más que a sí mismo y permanezca tan libre como antes... Tal es el problema fundamental cuya solución da el contrato social".<sup>11</sup>

Esta idea, nos remite al entendido lógico de que sería inconcebible entender al estado, al igual que cualquier otra cosa, sin una justificación y finalidad. La justificación del estado es el bienestar de la nación, la protección de los intereses individuales y colectivos, el desarrollo integral de la población, la satisfacción de las necesidades públicas, entre otras que dependen de los fines propios de cada estado, así como de sus condiciones históricas, políticas, económicas, sociales y medioambientales. La finalidad del estado está estrechamente ligada a su justificación, ya que son los fines del propio estado los que justifican su aparición y existencia (Burgoa, 2005: 29) toda vez que el estado surge como medio para realizar determinados objetivos en su beneficio, plasmándose como necesidades económicas, políticas, sociales o medioambientales.

Debido a la naturaleza tan amplia del concepto, es que podríamos pasar gran parte de este estudio intentando hablar de lo que se entiende por estado, pero en definitiva esto no es fundamento para la presente investigación. Es por ello, que a continuación presento la idea de Luís Recaséns Fiches acerca del estado, misma que me parece bastante atinada para los efectos deseados en el presente capítulo.

"A primera vista parece como si la realidad del estado fuese algo notorio, y, sin embargo, cuando tratamos de determinarla, de un modo riguroso, se nos antoja confusa y con perfiles huidizos. Encontramos al estado formando parte de nuestra vida y nos encontramos nosotros formando parte del estado. Prácticamente nos referimos a él; lo sentimos gravitar sobre nosotros imponiéndonos exigencias; nos enrolamos a veces a su servicio con entusiasmo; otras, lo sentimos como obstáculo para nuestros deseos; sabemos que sin él la vida nos sería imposible o por lo menos muy difícil; nos hallamos como ingredientes de él; no lo hemos percibido en su auténtico y total ser, pero lo vemos actuando en manifestaciones varias, como actividad legislativa, como administración, como ejército, etc.; nos parece simbolizado en un escudo, en una bandera, en un himno. Y, sin embargo, a pesar de ser el estado cosa tan próxima a nosotros..., cuando tratamos de encerrarlo en un concepto unitario, se nos escapa".<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Rousseau, Jean Jacques, "El contrato social", Cap. VI Libro I, México, Gernika, 2000, pp. 29 y 30

<sup>12</sup> Burgoa Orozco, Ignacio, *Op. cit.*, p. 191

### 1.1.1 El estado federal

Al hablar de estado, no basta con conocer cuál es el motivo que lo fundamenta, tenemos que acercarnos a un conocimiento teórico lo más integrado posible, por ello, a continuación se exponen los dos principales tipos de estado que existen desde el punto de vista de la doctrina jurídico-política: el estado federal y el estado unitario.

Por un lado tenemos al estado unitario, que funciona bajo el supuesto de homogeneidad del poder, lo cual, implica que en cuanto a “las funciones legislativa y administrativa, no existen órganos distintos que autónomamente las desempeñen”.<sup>13</sup> Así, en dicho tipo de estado, existe un sólo órgano que dicta las leyes sobre cualquier materia con validez en todo su territorio. En esta forma de estado no existe dualidad de ámbitos competenciales.

El otro tipo de estado es el federal, “cuya raíz etimológica implica alianza o pacto de unión y proviene del vocablo latino *foedus*, *foederare*, equivale a unir, ligar, o componer”.<sup>14</sup> En palabras de Burgoa (2005: 405), el proceso mediante el cual se forma una federación incluye tres etapas sucesivas, que van desde la independencia previa de los estados que se unen, la alianza que concretan entre sí, y por último la creación de una nueva entidad distinta y coexistente, derivada de dicha alianza.

El estado federal tiene como característica esencial la distribución de competencias entre los órdenes de gobierno; el estado federal exige que la distribución de competencias entre los estados miembros de la federación sea igual para todos, buscando con ello el equilibrio entre la unión y los estados, así como entre estos últimos. Nuestra nación se denomina *federal*, lo cual implica un arreglo de competencias entre los tres órdenes de gobierno a fin de apoyar al desarrollo democrático de la nación, evitando la excesiva concentración del poder en un ámbito de gobierno y buscando una distribución equitativa de las potestades públicas entre la competencia nacional, la competencia de los estados y la de los municipios. Lo anterior nos lleva forzosamente al estudio e identificación de algunas características propias del federalismo.

“El federalismo desde su propia base sociológica, es una cuestión muy compleja y difícil de entender cabalmente. Por una parte, resulta imprescindible resolver la difícil tensión que se da entre la necesidad de lograr una unidad política nacional al lado de la necesidad de conservar unidades autónomas que participan, y forman parte a la vez, de esa misma unidad política nacional; y por la otra parte, es necesario resolver el difícil problema público y constitucional que el federalismo exige, en el sentido de integrar social y políticamente elementos unificadores y elementos independizadores”.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> *Ibid.*, pp. 405 - 408

<sup>14</sup> *Ibidem.*

<sup>15</sup> Faya Biseca, Jacinto, “El Federalismo mexicano: Régimen constitucional del sistema federal”, México, Porrúa, 1998, p. 5

Según manifiesta Faya (1998: 106), uno de los principios fundamentales del federalismo, y concretamente del sistema federal mexicano, consiste en que el orden federal y el orden local son de naturaleza igual ante el sistema constitucional que integran. Por ello, es que la federación, al menos en términos teóricos, exige la existencia de estados realmente libres y con capacidad de autogobernarse.

“Sin la existencia de estados libres y soberanos con una igualdad jerárquica con el gobierno federal, sería imposible que estuvieran unidos en una federación, como lo establece el artículo 40 de la Constitución general de la república”.<sup>16</sup>

Por lo anterior, es que la naturaleza del federalismo responde a la voluntad de establecer un pacto, el cual, solamente puede darse por parte de quien tenga la capacidad para actuar con entera libertad. Como consecuencia, las comunidades pactantes tienen necesariamente que estar dotadas de autonomía, dejando así a la federación fungir como la conexión de entidades autónomas.

“Desde el punto de vista jurídico una federación está organizada sobre la base de reconocer dos órdenes normativos distintos: uno que tiene validez para todo el territorio de un estado y otro, en que las normas son válidas para distintas partes del territorio, es decir, existe un orden jurídico nacional con normas que son reconocidas por todas las partes federadas y un orden jurídico local, con validez limitada a cada una de las entidades integrantes de la federación”.<sup>17</sup>

A partir de las anteriores consideraciones, podemos decir que, para conformar una federación primero tienen que existir estados realmente libres y soberanos, y después, si es lo que convienen las partes integrantes para su beneficio, se forme un nuevo estado con características de unión entre éstos. Así, un auténtico gobierno federalista tendrá la vocación de promover el desarrollo de las regiones, al tiempo que equilibra las oportunidades entre las mismas.

### **1.1.1.1 Libertad, soberanía y autonomía**

Al hablar de entidades federativas, resulta inexorable hablar de algunos elementos estrechamente relacionados, distintivos, e incluso interdependientes de lo que se conoce como federación y su forma de funcionar. Por ello, a continuación se presentan algunos de los principios que nos permite ver la Constitución general de nuestro país, en relación a la forma de estado federal.

El primer elemento al que nos referimos, es la libertad del pueblo mexicano a la que se refiere el artículo 40 constitucional, la cual, se fundamenta en una premisa básica que tiene todo ente con personalidad jurídica, es decir, toda persona física o moral con capacidad de ser objeto de derechos y obligaciones,

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 117

<sup>17</sup> Berlín Valenzuela, Francisco, *coord.*, “Diccionario universal de términos parlamentarios”, vol. I, tomo I, serie II, México, grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, 1997, p. 428

tal premisa consiste en poder actuar de acuerdo con los intereses particulares sin perjudicar a las demás personas.

En lo que respecta al término soberanía, éste es empleado en nuestra Carta magna para hablar de la forma de organizar el régimen de gobierno hacia el interior de los estados. Y que, aún cuando conocemos que existen varias concepciones acerca de la soberanía, como lo son la jurídica o la sociológica, se considera que la soberanía es sobre todo la capacidad de autodeterminación, es decir, un estado puede considerarse soberano en la medida que puede “organizarse y limitarse a sí mismo, sin estar constreñido para ello a acatar reglas o principios que emanen de una potestad jurídico-política ajena”.<sup>18</sup>

Según Tocqueville, si la soberanía reside en el pueblo, cada individuo constituye una parte igual de esa soberanía y tiene igual derecho a participar en el gobierno del estado. Y aunque cada individuo sea igualmente capaz de autogobernarse, obedece a la sociedad “no porque sea inferior a los que la dirigen, o menos capaz que otro hombre para gobernarse a sí mismo, sino porque le parece útil”.<sup>19</sup> Aunado a la anterior apreciación, podemos mencionar cuatro aspectos característicos de la soberanía:

- a) “La soberanía es *una*, o sea, sobre un mismo territorio no puede existir más que una soberanía, una misma persona no puede, al mismo tiempo, estar sometida a más de una soberanía;
- b) La soberanía es *indivisible*, o sea, el poder del gobierno pertenece exclusivamente al estado;
- c) La soberanía es *inalienable*, pues es la personalidad de la nación en cuanto está dotada de una voluntad de dominación, y una personalidad no puede imaginarse;
- d) La soberanía, por iguales razones, es *imprescriptible*, quien la usurpe jamás será legitimado, aún cuando el periodo de su usurpación sea muy prolongado”.<sup>20</sup>

Al hablar de soberanía, al igual que con la mayoría de los elementos que se manifiestan en el artículo 40 constitucional, ha existido una gran controversia de contenido semántico, tal es el caso, que al referirnos a este término incluso existe una teoría denominada de *cosoberanía*, la cual, ostenta que en un régimen estatal federal existen dos soberanías: la de las entidades federativas y la del estado federal propiamente dicho. Esta teoría, afirma que los estados, al unirse en una federación crean una entidad distinta de ellos con personalidad jurídico-política propia, y ceden parte de su soberanía en aquellas materias sobre las cuales hayan renunciado a ejercerla, para depositar el poder soberano cedido en un nuevo estado (Burgoa, 2005: 409).

Sin embargo, sabemos que cuando se concreta el pacto federativo y se plasma en la Constitución federal, el último acto de soberanía que los estados federados realizan es el de formar precisamente a la nueva entidad y en

<sup>18</sup> Burgoa Orozco, Ignacio, *Op. cit.*, p. 412

<sup>19</sup> Finot, Iván, “Descentralización en América Latina: Teoría y práctica”, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, Serie Gestión pública, Santiago de Chile, mayo de 2001, No. 12, p 27, en [<http://www.eclac.cl>], consultado el 18/03/07

<sup>20</sup> Berlín Valenzuela, Francisco, *Op. cit.*, p. 990

organizarla, dejando así de ser soberanas para mantenerse autónomas. Tal transformación se comprende ya que ante la supremacía de la Constitución federal, los estados dejan de tener la facultad de autodeterminarse sin restricciones, toda vez que sin importar que tipo de régimen interior adopten, éste debe ajustarse a los ordenamientos federales.

Aunque la citada teoría resulta controversial, yo quisiera, sin la intención de apoyarla o refutarla, comentar dos aspectos que definitivamente nos mueven a pensar acerca de nuestra soberanía. El primer punto, es que en el supuesto de esta teoría, los estados federados no tienen mayores facultades a las que no se expresan a favor de la federación, y que además no transgredan las prohibiciones previstas por el orden federal, tal y como lo establece el artículo 124 de nuestra Constitución, al expresar que “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”.

El segundo punto, es que en un estado federal con características demócratas el único soberano es el pueblo; manifestación que se hace en el artículo 39 de la Constitución mexicana al decir que “la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo”, además de que en nuestro caso el nombre legal del Estado de México es precisamente *Estado Libre y Soberano de México*. Denotativo que refuta expresamente la citada teoría, pero que en la *praxis* política y administrativa la apoya.

Al parecer, existe una contradicción de carácter semántico y pragmático en relación al concepto de soberanía, ya que por un lado podemos leer que legalmente nuestro país practica la soberanía, pero desde el punto de vista de la actividad política, podemos observar todavía características más bien contrarias.

Ante tal situación, es preciso abordar el concepto de autonomía, elemento que aún cuando no figura en el texto constitucional del artículo 40, en ocasiones, en el actuar político suele confundirse con el término soberanía. La autonomía se refiere a la “facultad de darse sus propias normas pero dentro de un ámbito demarcado de antemano, respetando siempre principios, reglas, obligaciones y prohibiciones”<sup>21</sup> que se generan de forma ajena. Es por ello, que los estados que forman una federación son autónomos, ya que en su régimen interior ellos pueden organizar y dirigir su actividad gubernativa, pero siempre bajo la observancia de las normas federales, es decir, “la autonomía de los gobiernos locales expresa la atribución de los derechos y responsabilidades de los gobiernos locales para regular y administrar los asuntos públicos”,<sup>22</sup> que están bajo su ámbito de competencia.

“La autonomía local, es un derecho que se sitúa en la base misma de una estructura democrática del poder, y la descentralización y la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos son condiciones básicas de la democracia en nuestros días. En este sentido, la existencia de autonomía política y económico - financiera... permiten un mayor desarrollo

<sup>21</sup> Burgoa Orozco, Ignacio, *Op. cit.*, p. 413

<sup>22</sup> Unión Iberoamericana de Municipalistas, “Cartas de autonomía local”, en Rendón Huerta Barrera, Teresita, “Derecho municipal”, México, Porrúa, 1998, pp. 466-467

del ejercicio del derecho de participación política de los ciudadanos y control por parte de los mismos de la gestión pública”.<sup>23</sup>

A partir de esta referencia teórica, que nos permitió identificar las principales diferencias entre la soberanía y la autonomía, podemos inferir que en realidad los estados libres y soberanos de los que hablaba el acta constitutiva de 1824, pasando por las constituciones de 1857 y 1917, significaban meras declaraciones de carácter político sin sustento pragmático, en virtud de que las provincias de la Nueva España carecían de independencia, libertad y soberanía, ello debido a que los órganos que conformaban su régimen interior eran designados por la Metrópoli, y concretamente por el Rey, quien designaba a los funcionarios u órganos colegiados que realizarían las actividades estatales (Burgoa, 2005: 407). También podemos considerar que estas declaraciones, aún hasta hace poco tiempo, se siguieron reproduciendo juntamente con los modelos excluyentes de gobernar en nuestro país.

“México, en consecuencia, es un estado compuesto no por estados libres y soberanos, sino por entidades autónomas, con personalidad jurídica y política propia. La federación mexicana, por ende, no es ni ha sido, en puridad jurídica y política, una unión de estados, sino un sistema de descentralización traducida en la creación de entidades autónomas, dentro de la entidad nacional, dotadas de los elementos que concurren el ser del estado: la población, el territorio y gobierno”.<sup>24</sup>

### 1.1.1.2 Descentralización

Debemos reconocer que en los últimos años se han intensificado los esfuerzos por robustecer las facultades de los estados y municipios, principalmente utilizando procesos de transferencia de facultades administrativas que sin duda han constituido un gran avance, pero de acuerdo a la realidad que vive la nación, hasta ahora dichos esfuerzos han resultado insuficientes.

La descentralización, siendo un concepto que no aparece en nuestra Carta magna,<sup>25</sup> y que se ha convertido en un tema que en últimas décadas ha dado mucho en que pensar al gobierno federal mexicano, exige ahora una definición amplia en la que se le considere como una reforma de carácter estructural dirigida a mejorar la forma de gobernar a través de la transferencia de responsabilidades y atribuciones del gobierno central a otros ámbitos de gobierno, así como una transferencia de las responsabilidades de planificación, administración y obtención y asignación de recursos desde el gobierno central a diferentes instituciones u organizaciones (Rondinelli, 2006: 8). La

<sup>23</sup> “Carta de la autonomía municipal iberoamericana” en Rendón Huerta, *Op. cit.*, p. 474

<sup>24</sup> Burgoa Orozco, Ignacio, *Op. cit.*, pp. 413 – 415.

<sup>25</sup> El concepto *descentralización*, no figura en la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, aunque sí se hace referencia a los organismos descentralizados en los artículos. 93, 110, 117 Y 122.

Por organismo descentralizado se entiende una Institución creada por ley del Congreso local o por acuerdo del ayuntamiento, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y orgánica; su objetivo y fin es la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación.. Anaya Cadena, Vicente, coord. “Diccionario de Política, gobierno y administración pública municipal”, México, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública A. C., 1997, p. 257

descentralización, hoy es entendida como la base para diseñar planes de desarrollo regional sostenible.

“La descentralización, al transferir a los gobiernos locales atribuciones, recursos, información y decisiones, descongestiona el pesado proceso de gobierno, diluye la centralización improductiva y da mayor consistencia al conjunto del estado y a la sociedad misma. Con ello, adquieren mayor solidez la administración, aprovechamiento y protección de los recursos naturales y el medio ambiente tutelados por el marco normativo nacional, al otorgar mayor igualdad jurídica a las entidades y al acercar la toma de decisiones a la sociedad en su conjunto”.<sup>26</sup>

Existe una gran diversidad de formas de descentralización, entre las cuales, destacan para el interés de este estudio la descentralización en los ámbitos político y administrativo. La descentralización política, responde a la necesidad de vinculación entre ciudadanos y las decisiones públicas colectivas a efecto de dar a éstas legitimidad y capacidad de ser cumplidas, “implica una mayor participación de los ciudadanos sobre las decisiones que se tomen en torno a su comunidad”.<sup>27</sup> La descentralización administrativa, “implica transferir actividades que anteriormente eran exclusivas de la administración pública central a ámbitos estatales y municipales”,<sup>28</sup> por tanto, se relaciona principalmente con los organismos de gobierno así como con los servidores públicos y sus actividades, ya que son ellos quienes tienen la facultad y obligación de desarrollar las actividades de la administración pública.

## 1.2 El gobierno

La concepción teórica del término gobierno, resulta en comparación con la de estado mucho más acotada, partiendo del principio de que el gobierno es únicamente una parte del estado, sin embargo, ello no implica que sea tarea fácil la acotación de tal concepto, ya que al igual que en el estado, en el gobierno también existen diversas formas que éste puede adoptar, formas tan disímiles que resulta difícil conceptualizarlas y organizarlas sistematizadamente, es por ello, que partimos de una concepción muy clara y ampliamente aceptada acerca de lo que es el gobierno, término que proviene “del latín *gubernatio-onis*, de *gubernare*, gobernar..., el gobierno es la expresión de autoridad del estado”.<sup>29</sup>

“El estado es una institución pública dotada de personalidad jurídica, es una entidad de derecho. El gobierno, en cambio, es el conjunto de órganos del estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece. El estado y gobierno no pueden, pues,

<sup>26</sup> Lozano Domínguez, Leonel, “Federalismo y medio ambiente en México y Alemania” 1er edición, México, Fundación Friedrich Ebert, 2002, pp. 33 y 34

<sup>27</sup> Aghón, Gabriel y Cortéz, Patricia, “Descentralización y gobiernos municipales en América Latina”, Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) 1999, en Galíndez Figueroa, Alí K., “Descentralización y desarrollo regional”, p 10 [<http://www.gestiopolis.com>], consultado el 13/03/07

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 11

<sup>29</sup> Berlín Valenzuela, Francisco, *Op. cit.*, pp. 451 - 453

confundirse...el gobierno es algo del estado y para el estado, pero no es el estado".<sup>30</sup>

El gobierno, generalmente es entendido como la estructura institucional del estado, que le sirve a éste para poder materializar todas aquellas ideas y funciones que le son encomendadas al momento de su justificación; se comprende que esta estructura funciona a partir de un conjunto de personas que determinan la orientación de una cierta sociedad, así mismo, sabemos que estos servidores públicos se valen de organismos e instituciones determinadas legalmente para la concatenación de actos orientados a la satisfacción de las exigencias sociales, y que la forma en que el gobierno debería hacerse presente ante la ciudadanía tendría ser "mediante su presencia organizativa y su actividad, pues sólo mediante la exteriorización de su actividad, es posible observarle".<sup>31</sup>

También sabemos que la forma que tenga un estado será independiente a la forma de gobierno que el propio estado decida adoptar, por ejemplo, la republica o la monarquía, que son formas de gobierno, pueden existir indistintamente en un estado unitario o en un estado federal (Burgoa, 2005: 402). En términos generales, la diferencia que existe entre una y otra forma de gobierno reside en la relación entre gobernantes y gobernados, es decir, la forma de gobierno se refiere al tipo de la estructura del poder en el estado, el cual, debe ser la expresión política de cada pueblo, en íntima relación con sus características sociales, económicas, culturales e incluso naturales.

Cualquiera que sea la forma de gobierno que un estado decida adoptar, podemos decir que, en términos generales un buen gobierno será el que cumple con tres objetivos básicos: legalidad, legitimidad y funcionalidad. Legalidad entendiéndolo que un gobierno que pretenda ser legitimado por la sociedad y a la vez que pretenda ser funcional, no puede actuar fuera del marco legal; por su parte, la legitimidad, aunque es generada en los procesos electorales, ello no basta en una sociedad que exige resultados, es necesario que el gobierno genere y mantenga su legitimidad en el tiempo por medio de sus actos; por último, la funcionalidad se entiende como premisa básica para el mantenimiento de la legitimidad del gobierno, ya que existen gobiernos que trabajan en el marco de la ley y que son legitimados por la misma, pero que no funcionan en virtud de las necesidades que demanda su sociedad.

La clasificación que se ha considerado para desglosar el concepto de gobierno, parte de la idea de que existen dos principales áreas en las que éste se suele subdividir, dichas áreas son: la parte orgánica y la parte funcional; la primera de ellas, se refiere a la forma en la que se organiza el gobierno, mientras que la parte funcional, como su nombre lo indica, hace referencia a la forma en que se hace funcionar la estructura del gobierno.

<sup>30</sup> Burgoa Orozco, Ignacio, *Op. cit.*, p. 401

<sup>31</sup> Guerreo Orozco, Omar, "Del estado gerencial al estado cívico", Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Ed. Porrúa, México, 1999. p 182

Desde el punto de vista orgánico, “las formas de gobierno suelen dividirse en república y monarquía y desde el punto de vista funcional en democracia, aristocracia y autocracia”.<sup>32</sup> Y cada uno de estos tipos, a su vez, pueden subclasificarse de acuerdo con las condiciones propias de cada estado. Pero no son todas estas clasificaciones las que nos atañen en la presente investigación, por tal razón y en virtud de lo expresado en el artículo 40 constitucional, únicamente atenderemos a las consideraciones relativas a la forma de gobierno republicano en lo tocante a la forma de organización y a la democracia en lo referente a la forma en la que esa organización gubernamental funciona.

### 1.2.1 La república

A continuación nos referimos a la república, que es la forma constitucional en que el gobierno mexicano se organiza, y posteriormente explicamos la democracia como la forma en que funciona el gobierno, es decir, en tanto que la república alude a la estructura, la democracia se vincula a la forma en que esa estructura se pone en funcionamiento para alcanzar sus fines.

“El vocablo república, implica “cosa pública” *res publica*, connota por consiguiente todo lo concerniente al interés general, social o nacional, en oposición al interés particular. Dicho de otra manera la “cosa pública” es el patrimonio económico, moral y cultural de todos los miembros del cuerpo social sin distinción de clases y que tiene como bases fundamentales el interés de la patria, la igualdad, el derecho, y la justicia”.<sup>33</sup>

Cicerón concuerda con esta idea, afirmando que la “república es la cosa del pueblo”,<sup>34</sup> manifestación que nos permite apreciar claramente que la principal distinción entre el régimen de gobierno republicano y monárquico radica en el órgano del gobierno que produce la legislación y en quien resida el poder soberano. Kelsen, por su parte, sostiene que cuando el poder que expresa la soberanía de una sociedad pertenece a “un individuo, dicese que el gobierno, o la constitución son monárquicos, y cuando el poder pertenece a varios individuos, la constitución se llama republicana”.<sup>35</sup> Clasifica a la república en aristócrata y demócrata según a quien le pertenezca el poder soberano, a una minoría o una mayoría del pueblo.

“La república es una forma de gobierno genuinamente popular por que directa o indirectamente, permite la participación del cuerpo electoral en la constitución. Es pues la república una forma de gobierno en que la sociedad misma, permaneciendo soberana, ejerce sus funciones supremas por medio de órganos delegados suyos, responsables ante ella y designados temporalmente”.<sup>36</sup>

<sup>32</sup> Burgoa Orozco, Ignacio, *Op. cit.*, p. 467

<sup>33</sup> Burgoa Orozco, Ignacio, *Op. cit.*, p. 491

<sup>34</sup> Cicerón, “La república”, Libro I, XXV en Burgoa Orozco, Ignacio, *Op. cit.*, p. 491

<sup>35</sup> Hans Kelsen, “Teoría General del Estado”, traductor, Legaz Luís 1948 p. 434, en Burgoa Orozco, Ignacio, *Op. cit.*, p. 491

<sup>36</sup> Serra Rojas, Andrés, *Op. cit.*, p. 505

## 1.2.2 Democracia

Existen dos tipos de república a las que con mayor frecuencia se hace referencia, una de ellas es la república aristócrata y la otra es la demócrata, Montesquieu hablaba de ello al afirmar que cuando “en la república, el pueblo tiene el poder soberano, hay democracia y cuando el poder se encuentra en las manos de una parte del pueblo, existe aristocracia”.<sup>37</sup>

“Por lo que concierne a la república aristocrática, no es el pueblo en general de quien deriva la designación de los titulares de los órganos primarios del estado ni el que directa o representativamente interviene en la externación de la voluntad estatal, sino determinadas clases o grupos sociales de diferente textura”.<sup>38</sup>

La democracia es entendida como un sistema de gobierno o una forma de vida social en que el pueblo, entendiéndose soberano y en un plano de igualdad, dispone de los medios que ellos consideran idóneos para determinar su destino, así como para la integración de sus órganos de gobierno. La democracia es la forma de gobierno en que el pueblo es el origen, el sostén y la justificación del poder público. La participación de los ciudadanos en las funciones públicas, es lo que constituye a las instituciones democráticas, las cuales encuentran su justificación en el beneficio del propio pueblo.

En este marco, nuestra Carta magna en el artículo tercero, fracción II, inciso a), define literalmente a la democracia al considerarla no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino que trasciende esta idea al considerarla como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

La democracia, “es un régimen político que institucionaliza la participación de todo el pueblo, en la organización y ejercicio del poder político mediante la intercomunicación y diálogos permanentes entre gobernantes y gobernados”.<sup>39</sup>

Una idea que concuerda con lo planteado por gobiernos recientes acerca de la democracia, con relación al peso que tiene la sociedad en la vida política de la nación, es la de Heller al afirmar que:

“La democracia es una estructura de poder construida de abajo hacia arriba: la aristocracia organiza al estado de arriba hacia abajo. En la democracia rige el principio de la soberanía del pueblo: todo poder estatal procede del pueblo; en la aristocracia, el principio de la soberanía del dominador: el jefe de estado reúne en sí todo el poder del estado”.<sup>40</sup>

<sup>37</sup> Montesquieu, “L’spirit des laws”. Libro 2 caps. 1 y 2 en Burgoa Orozco, Ignacio, *Op. cit.*, p. 493

<sup>38</sup> Burgoa Orozco, Ignacio, *Op. cit.*, pp. 493 y 494

<sup>39</sup> Lucas Verdú, Pablo, “Curso de derecho político”, Vol. II, p. 233, en Serra Rojas, Andrés, *Op. cit.*, p. 511

<sup>40</sup> Heller, “Teoría del estado”, p 265, en Serra Rojas, Andrés, *Op. cit.*, p. 515

Así, podemos decir que entre democracia y soberanía existe una relación causal, en la que de acuerdo con Burgoa (2005: 515), la democracia es producto de la necesidad de regulación de la soberanía, la cual, constitucionalmente reside en el pueblo, y por tanto sólo se puede aceptar que un gobierno es democrático cuando se reconoce y sostiene expresamente por el gobierno que la soberanía reside en el pueblo, pero además cuando ésta se pone en práctica. En la democracia, la legitimidad de la autoridad del gobierno procede de las decisiones que han sido tomadas por el gobierno propio, y de que dichas decisiones sean conocidas, aceptadas y benéficas para la sociedad.

Al respecto, existen dos cuestiones que necesariamente tienen que ser planteadas: la primera de ellas, es que de acuerdo con una de las principales características de la democracia, la cual manifiesta que el pueblo se gobierna a sí mismo, surge la pregunta acerca de cómo opera ese autogobierno, sobre todo en la realidad en que nos encontramos en México en donde, por un lado los gobiernos se han dado cuenta de que requieren de la participación activa de la sociedad para poder realizar acciones efectivas en beneficio de la mayoría, pero por otro lado, no han podido dejar del todo atrás la tendencia del modelo centralista que se ha venido reproduciendo aún cuando ahora se manifiesta como inoperante.

La segunda cuestión es que, en teoría, en los estados democráticos el pueblo indispensablemente tiene una participación en las decisiones del gobierno y sin esta actividad no tendría fundamento ni existencia la democracia, pero, la duda es ¿cuál es esa participación y qué alcance tiene en nuestro contexto? En el entendido de que en términos reales, así como existen grupos de personas altamente capacitados para participar en los asuntos de interés público y su participación resulta benéfica, también existen otros grupos que no están capacitados para participar en la vida política del país reportando beneficios, y sin embargo, están participando y generando con ello un desfase aún mayor del que las propias condiciones del país ocasionan.

Un servidor público quien por supuesto recibe una potestad pública y no conoce la función de la administración pública, no esta en posibilidades de que sus actividades sean efectivas en la misma, primero tendrá que allegarse de los elementos teóricos y prácticos que esta actividad demanda, y entonces sí estará en posibilidades de formar parte de dicha actividad teniendo mayores expectativas de lograr efectividad en la administración pública.

Así, para lograr un alto grado de efectividad en un sistema democrático, la ciudadanía debe estar en contacto permanente con los gobernadores, ejerciendo sobre éstos una forma de control respecto de sus actos. En una autentica democracia, la sociedad jamás debe permanecer indiferente ante la actuación de los servidores públicos, sino que debe ser un fiscalizador de esta actuación.

La participación ciudadana en aras de la buena marcha del gobierno, no debe limitarse a la mera elección periódica de los titulares de los órganos de gobierno, para después dejar que éstos se comporten según su arbitrio y que ejerzan una conducta contraria al bienestar general, postergando el cumplimiento de su deber como servidores públicos, a la satisfacción de sus

intereses particulares. El gobernante no debe ser el amo de los gobernados, sino su servidor. Es por ello que podemos concordar con De la Cruz (2002: 1), al manifestar que en el contexto de la reforma del estado mexicano, la democratización sigue siendo un proceso en el que nuestra nación aún se encuentra en sus primeros pasos.

Pues como decía Rousseau, al referirse a la mala interpretación que tienen los individuos acerca de la vida democrática y la libertad: "El pueblo cree ser libre, pero se equivoca totalmente; sólo es libre durante la elección de los miembros del parlamento: en cuanto son elegidos, el pueblo es un esclavo".<sup>41</sup> Así, tenemos que para que la sociedad esté en condiciones de vivir una vida realmente democrática, y que ello pueda generar su injerencia en las decisiones del gobierno, es necesaria su educación y capacitación al respecto.

### 1.2.3 Representatividad

Con relación a la forma en que se supone funciona nuestro gobierno, la democracia, y a lo citado en el artículo 40, en donde se manifiesta que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, tenemos que mencionar que hay cinco grandes sistemas electorales, quienes perciben a la figura de la representatividad de forma diferente. Estos sistemas son: 1) los de mayoría simple o relativa; 2) los de mayoría absoluta; 3) los de representación proporcional; 4) los de representación semi-proporcional, y 5) los mixtos, de los cuales, las democracias utilizan generalmente tres para que la sociedad se vea representada.

El primero de ellos: el sistema electoral de mayoría simple o relativa, consiste en que se acredita el triunfo al candidato que ha obtenido el mayor número de votos, de manera que un candidato resultara ganador si recibe por lo menos un voto más que cualquiera de sus adversarios. Por su parte, el segundo de estos sistemas: el sistema de mayoría absoluta acredita el triunfo al candidato que recibe más votos que el conjunto de sus adversarios, es decir, al que recibe por lo menos del 50% más uno, del total de votos (Baca, 2000: 675).

El tercero de estos sistemas, es el de representación proporcional, el cual, "tiene como finalidad representar tanto a las mayorías como a las minorías".<sup>42</sup> Su intención es convertir de manera proporcional el número de votos en curules, de modo que el porcentaje de votos que obtenga un partido se parezca lo más posible al porcentaje de curules con que se ve representado en el Congreso. Dichos sistemas intentan evadir el defecto que producen los de mayoría, esto es, la representación excesiva de partidos grandes y la sub-representación de partidos medianos y pequeños (Baca, 2000: 676).

<sup>41</sup> Rousseau., "El contrato social", en Burgoa Orozco, Ignacio, *Op. cit.*, p. 528

<sup>42</sup> Lijphart, Arend, "Modelos de democracia: Formas de gobiernos y resultados en treinta y seis países", Barcelona, España, Ed. Ariel S.A., 2000, p. 141

### 1.3 La entidad federativa

Para referirnos a la entidad federativa, es necesario reiterar que la finalidad del presente capítulo es proporcionar al lector los aspectos básicos sobre los fundamentos doctrinales de la organización político-administrativa de nuestro país, estudiando los elementos relativos a forma del estado y del gobierno mexicanos. Y, en el caso del Estado Libre y Soberano de México, debemos decir que los conceptos que fueron expuestos anteriormente relativos a las formas de estado y gobierno, son aplicables tanto al orden de gobierno federal como al estatal, en virtud de lo expresado en el primer párrafo del artículo 115,<sup>43</sup> de la Constitución federal y, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México en los siguientes términos:

Artículo 1. El Estado de México es parte integrante de la federación de los estados unidos mexicanos, libre y soberano en todo lo que concierne a su régimen interior.

Artículo 3. El Estado de México adopta la forma de gobierno republicana, representativa y popular.

Artículo 4. La soberanía estatal reside esencial y originalmente en el pueblo del Estado de México, quien la ejerce en su territorio por medio de los poderes del estado y de los ayuntamientos, en los términos de la constitución federal.

Debido a la explicites aquí plasmada, y reconociendo la gran similitud del artículo 3 de la Constitución estatal con lo expresado en el 40 y el 115 de la Constitución federal, en lo referente a la forma de gobierno que adoptarán la federación y las entidades federativas; y la similitud del artículo 4 de la Constitución estatal con el 39 de la Constitución general, en lo relativo a la soberanía de estos órdenes de gobierno, cabe manifestar que ahora únicamente toca una revisión de aquéllos elementos que nos servirán para tener un mayor marco referencial de las entidades federativas así como de la institución municipal.

Debe señalarse en relación a la gran similitud entre lo manifestado por los artículos de la Constitución federal y la estatal al referirse a la forma de gobierno, que la Constitución estatal considera un concepto adicional, el cual se manifiesta en su artículo tercero al decir que la forma de gobierno será también “popular”, término que se refiere a la participación pública en las acciones del gobierno orientadas a la satisfacción de los intereses públicos y que más adelante se abordará.

Ahora bien, resulta necesario conocer el origen del término estado, entendiéndolo no con la connotación de persona moral constituida para satisfacer integralmente las necesidades particulares y generales de la sociedad asentada en su territorio, sino como entidad federativa; para ello a continuación se presenta la siguiente significación:

<sup>43</sup> CPEUM, artículo 115, “Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre...”

“El vocablo entidad proviene del latín medieval *entitatem*, acusativo de *entitas*, -hecho de existir, cualidad de ser-. Su significado es: lo que constituye la esencia y unidad de una cosa. Colectividad considerada como unidad... en México, las entidades federativas, son los estados miembros que integran el estado federal, a las cuales se consideran como partes integrantes de la federación“.<sup>44</sup>

Las entidades federativas son instancias promotoras de desarrollo integral, y para poder potenciar ése proceso necesitan realizar acciones vinculadas directamente a ciertos factores intrínsecos como lo son los recursos naturales, la población, la infraestructura, etc. Es por ello, que existen estados con alto grado de industrialización, otros con estructura adecuada para el comercio o la agricultura y otros que basan su desarrollo en el fomento turístico. Estos elementos nos permiten observar que sólo en la medida en que se potencien las virtudes intrínsecas del medio estatal será factible alcanzar un desarrollo estatal sustentable.

La entidad federativa dentro de la organización política y administrativa de la nación, es el orden de gobierno que está en constante relación entre el gobierno federal y el municipal, el cual, a su vez esta en estrecha y constante relación con la comunidad. Es decir, la entidad federativa juega un papel de vehículo de demandas y acciones de los otros dos órdenes de gobierno, pero con la responsabilidad de no desatender sus propios asuntos. Los estados se encargan de “coordinar las funciones públicas para el mejor cumplimiento del interés común en concordancia con el cumplimiento de los particulares fines de las entidades municipales”,<sup>45</sup> por ello, es que entendemos a la entidad federativa como una forma de organización política que responde a la necesidad de organizar la convivencia humana en el marco del interés de un orden territorial, al tiempo que garantiza una alianza y no división entre las partes de la federación.

#### **1.4 Municipio y ayuntamiento**

Dado que el ámbito de gobierno en donde se realiza el estudio de caso de este trabajo es el municipal, y en virtud de que el ámbito de gobierno más cercano a la sociedad es éste, por representar un marco óptimo en el que se puede impulsar el cambio en el diseño e implementación de las políticas públicas, resulta necesario indagar en el conocimiento de la estructura y funciones del municipio y del ayuntamiento, revisando los aspectos que fundamentan sus atribuciones en materia de gestión pública.

El gobierno municipal, como parte integrante de la estructura nacional, es el orden de gobierno más próximo a los ciudadanos, y por lo tanto, el que se encuentra en mejor posición para involucrar a éstos en el proceso de toma de decisiones en lo concerniente a sus condiciones de vida, ya que de esta forma se aprovechan sus conocimientos y experiencias en materia de fomento del desarrollo. El municipio, como lo demuestra la experiencia empírica

<sup>44</sup> Berlín Valenzuela, Francisco, *Op. cit.*, pp. 404 y 405

<sup>45</sup> Sandoval Forero, Eduardo A., *et. al.*, “El municipio mexicano de cara al siglo XXI”, Toluca, México, Colegio de postgraduados del CIDE A. C., 1993, p. 246

internacional, constituye el campo de acción para mejorar la vida vecinal y al mismo tiempo la vida nacional, ya que es precisamente “el medio local donde mejor pueden propiciarse las condiciones necesarias para la creación de una comunidad armoniosa, en la que los ciudadanos tengan un sentido de responsabilidad y pertenencia”.<sup>46</sup>

La palabra municipio proviene del “latín *municipium*, con raíces de *muni*, carga, y *civitas*, ciudad: el trabajo de la ciudad”,<sup>47</sup> y sus principales características de acuerdo con lo establecido por la Constitución y el análisis de Martínez Cabañas son:

“Libertad política: Entendida como la facultad que tiene la comunidad para elegir a sus autoridades o representantes en el marco de las leyes electorales.

Libertad de administración: Los municipios cuentan con la libertad de organizarse administrativamente como mejor les convenga para el ejercicio de la acción administrativa local.

Personalidad jurídica: es la capacidad que tiene el municipio para ser sujeto de derechos y obligaciones y manejar su patrimonio conforme a la ley”.<sup>48</sup>

Un concepto indisolublemente ligado al municipio, es el de ayuntamiento, y precisamente por esta ligadura es que resulta necesario diferenciar entre estos dos términos. Ayuntamiento, “es el órgano colegiado, deliberante que asume la representación del municipio”,<sup>49</sup> es administrador inmediato de todos los bienes e intereses de la comunidad local y cooperador indispensable de las actividades o servicios generales, mientras que el municipio es considerado como el conjunto de habitantes asentados en una determinada circunscripción territorial.

“La palabra ayuntamiento proviene del latín *adiungere*, juntar, unión de dos o más individuos para formar un grupo. Es una corporación pública que se integra por un presidente municipal y varios concejiles, con el objeto de que administren los intereses del municipio”.<sup>50</sup>

Una definición de la Secretaría de Gobernación, apunta que el municipio es la base de la “división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, está integrado por tres elementos que... condicionan su existencia: población, territorio y gobierno”,<sup>51</sup> lo cual, nos deja ver que el municipio, al igual que la federación y las entidades federativas, es un ente que está determinado por los mismos elementos y que atiende a las mismas necesidades sociales de los otros dos ordenes de gobierno, las cuales se reducen al bienestar de los individuos.

<sup>46</sup> “Cartas de autonomía local”, en Rendón Huerta Barrera, Teresita, *Op. cit.*, p. 465

<sup>47</sup> Gámiz Parral, Máximo N., “Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas”, México, UNAM, 1990, p. 317

<sup>48</sup> Martínez Cabañas, Gustavo, “La Administración estatal y municipal de México”, 2da edición, México, INAP, 1992, p. 95

<sup>49</sup> Rendón Huerta, *Op. cit.*, pp. 15 y 16

<sup>50</sup> Diccionario jurídico mexicano, Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, México, 1991, p. 262, en Robles Martínez, Reynaldo, “El municipio”, México, Porrúa, S.A., 1993, p. 140

<sup>51</sup> “El municipio mexicano”, Secretaría de Gobernación, Centro nacional de estudios municipales, México, 1985, p 221 en Rendón Huerta, *Op. cit.*, p. 14

El municipio, es una sociedad de familias e individuos unidos por el vínculo natural de la vecindad y por las relaciones y necesidades comunes que de la misma se derivan, es una comunidad geográficamente localizada y que reconoce una autoridad propia, con la cual coparticipar en la gestión de los intereses locales; por eso podría decirse que el municipio es el núcleo social de la vida humana. El municipio constituye un orden de gobierno con una amplia gama de capacidades, que bien empleadas le sirven para alcanzar sus fines y autogobernarse sin desatender su sujeción a los ordenes de gobierno estatal y federal.

#### 1.4.1 Origen de la institución municipal

El municipio no debe estudiarse como un ente aislado, sino como una institución que se ha formado por procesos históricos, sociológicos, políticos, económicos y culturales, ya que dichos elementos han marcado su nacimiento, identidad y personalidad actual, y están influyendo en su futuro próximo. En virtud de ello, es que existen diferentes tesis que interpretan el origen del municipio, teniendo como base diferentes ámbitos de estudio. A continuación se enuncian las que han sido mayormente aceptadas y a la vez debatidas, haciendo la mención de que dicho debate se ha centrado en llegar al conocimiento de cuál institución se formo primero, la estatal o la municipal, y por ende, cuál dio origen a cuál.

La tesis sociológica, sostiene que el municipio es anterior al estado y asevera que el municipio no puede ser creado por el estado, ya que la creación no puede crear al creador. El municipio es una sociedad, entidad o comunidad, de carácter natural, y por consecuencia, el estado, quien se considera creado a partir la unión de comunidades, no lo puede crear (Robles, 1993: 17).

En el entendido de que el municipio realiza funciones más básicas para la vida social que el estado, Alexis de Tocqueville, manifiesta su idea al respecto al decir que “la comuna es la única asociación que se encuentra de tal modo en la naturaleza, que por donde quiera que hay hombres reunidos, se forma por sí misma una comuna”.<sup>52</sup>

Por su parte, la tesis jurídica ostenta que antes que la ley declare al municipio como tal, sólo existen congregaciones humanas asentadas en un territorio determinado, es decir, un conglomerado social pasa a ser un municipio debido a la ley, ya que “antes de que la ley denomine municipio a un conglomerado social, éste no existe como municipio, es la ley la que le da tal carácter”,<sup>53</sup> por ser ella quien señala sus requisitos, así como sus derechos y obligaciones. Esta tesis ostenta que “antes de su declaración no existe el municipio, después de ella ya lo hay. Si ya existiera, ¿para qué crearlo, o reconocerlo?”.<sup>54</sup>

<sup>52</sup> Tocqueville, Alexis, “La democracia en América”, 2ª. Reimpresión, Fondo de cultura económica, México, 1973, pp. 77-78. en Rendón Huerta Barrera, Teresita, *Op. cit.*, p. 23

<sup>53</sup> Robles Martínez, Reynaldo, *Op. cit.*, p. 19

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 28

Si bien es cierto que de acuerdo con la tesis jurídica el municipio es creado hasta que la ley así lo expresa, esta tesis no sostiene que sea el estado quien haga uso de dicha ley para crear al municipio, es decir, aunque estas tesis parten de orígenes diferentes, en realidad no están peleadas. Sin embargo, la tercer tesis que tomaré es la ecléctica, misma que por su carácter holístico, integra el aspecto jurídico al intentar armonizarlo con el sociológico; esta tesis señala que a pesar de que “algunas agrupaciones vecinales pueden reunir las características de lo que se denomina municipio, éste no existe mientras no es reconocido por la ley como tal”,<sup>55</sup> lo cual, nos permite ver que tanto el aspecto sociológico, entendido como elemento que da legitimidad al municipio, como el jurídico, entendido como elemento que proporciona un marco de legalidad al ambiente municipal, son indispensables para la creación y funcionamiento de esta institución.

Lo que es más importante recordar para esta investigación, independientemente de que los orígenes de la institución municipal pudiesen presentarse confusos, es que actualmente esta institución está plenamente reconocida por la Constitución política mexicana, y que además se le otorga una importancia constitucional extraordinaria dado que para nuestra Carta política, el municipio constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados. Esto significa que el propio funcionamiento de las estructuras política y administrativa de las entidades federativas dependen, en gran manera, de la existencia y buen funcionamiento de los municipios.

#### **1.4.2 Naturaleza jurídica del municipio**

En México, el municipio de acuerdo a lo que dispone el artículo 115 constitucional, es una forma jurídica de organizar política, administrativa y territorialmente a las entidades federativas. Por ello, es que existe la responsabilidad de entender al municipio como una persona jurídica, por ser susceptible de derechos y obligaciones.

Al referirnos al conocimiento del municipio, resulta indispensable abordar el estudio implícito de la naturaleza jurídica del municipio, ya que ésta es huella clara de las condiciones por las que ha pasado el municipio a lo largo de la historia a fin de adaptarse a las necesidades de su entorno. El derecho municipal está edificado sobre la idea básica de las relaciones de vecindad, ya que los vínculos comunales son de carácter natural. Por ello, podemos inferir que “la verdadera esencia del derecho municipal, es una concepción humanista en que se considera a la persona en cuanto tal y en su relación dinámica con otras”.<sup>56</sup>

De esta forma, tenemos que la finalidad del conocimiento de la naturaleza jurídica del municipio, es regular eficazmente las relaciones que surgen al interior y exterior del municipio y del propio ayuntamiento, y para ello, debemos basarnos no solamente en los principios emanados de la legalidad, sino

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 20

<sup>56</sup> Rendón Huerta Barrera, Teresita, *Op. cit.*, p. 391

también de la legitimidad y funcionalidad con la intención de conocer las necesidades naturales de su población para que así, en función de ello, y junto con sus capacidades endógenas sea posible dar soluciones a las demandas municipales.

La naturaleza jurídica del municipio es un indicador de su razón de ser, ya que ello nos muestra para que fue creado el municipio. Si el municipio tuviese diferentes atribuciones a las actuales, muy probablemente no serviría para lo que hoy tiene que servir: desarrollar sustentablemente a grupos de personas asentados en un mismo territorio. Ante tal manifestación, existen diversas posiciones doctrinales que al intentar definir lo que es el municipio le otorgan títulos como: organismo descentralizado por región, ente autárquico territorial, órgano libre o ente autónomo. A continuación, a efecto de identificar al municipio como orden de gobierno, se mencionan algunas de las diferencias existentes entre los órganos descentralizados y los municipios.

- a) “El organismo descentralizado presupone un órgano centralizado, que es parte del ejecutivo que le va a transferir una función de su competencia.
- b) El organismo descentralizado puede ser creado en instancias de la administración pública, ya sea federal, estatal o bien, municipal.
- c) El municipio, no es parte del poder ejecutivo federal, ni del poder ejecutivo estatal, su competencia no se deriva de ninguno de ellos.
- d) El municipio no nace del poder ejecutivo federal, ni del poder ejecutivo estatal, el municipio nace por mandato del pueblo, plasmado en la constitución federal como forma de organización política y no sólo administrativa.
- e) El municipio no es, ni debe ser concebido como una agencia que depende del gobierno del estado o de la federación.
- f) Los funcionarios de un organismo descentralizado se vinculan al ejercicio de la actividad, mediante el nombramiento o designación, mientras en el municipio lo que da origen a la integración del ayuntamiento es la elección popular.
- g) Su patrimonio contiene sustanciales diferencias”.<sup>57</sup>

El municipio, por su naturaleza jurídica, y de acuerdo con los puntos antes señalados, no es un organismo descentralizado regional como en algunas ocasiones se le nombra. El considerarle así, ha limitado ampliamente las funciones del municipio, ya que el gobierno federal así como el de los estados pretenden resolverle sus problemas tomando decisiones por él, invadiendo así su esfera de competencia, lo cual, sucede precisamente por creer que es un órgano administrativo más y de inferior jerarquía.

Otra óptica, mira al municipio como un ente autárquico territorial, y aunque de acuerdo con Rendón (1998: 127), algunos autores se refieren a este concepto como equivalente a una total independencia del estado, y contrariamente otros hacen alusión al mismo concepto como denotativo de dependencia o relación jerárquica de subordinación, independientemente de cual sea el enfoque -de independencia total o de subordinación- podemos decir que, por una parte la idea de que el municipio debe ser un ente que no dependa de otras sociedades u organismos, en la actualidad no podría darse en términos absolutos en virtud de los modelos de desarrollo que existen en el mundo, pues es evidente la necesidad de relacionarse los unos con los otros

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 129

en aras del desarrollo. Con respecto a la segunda visión, que hace referencia a la autarquía como dependencia, podemos decir que en México aún cuando este tipo de relación opera en gran parte de nuestros sectores, tampoco podemos considerar al municipio dependiente en todos sus ámbitos.

Una comparación que me pareció pertinente para poder visualizar la incompatibilidad que existe entre los elementos meramente jurídicos que dan forma al municipio y los elementos reales que lo configuran, es la que se da a continuación respecto a los términos autarquía y autonomía desde el punto de vista real o de *facto* y desde el punto de vista de *jure* o del deber ser:

De acuerdo con Rendón, la naturaleza jurídica del municipio en México es autárquica, entendiendo este concepto como dependencia y subordinación jerárquica, según los siguientes puntos.

- a) “Tanto las leyes federales, como las estatales se superponen a las materias que de origen corresponden al municipio. Pese a las reformas del artículo 115 constitucional, en que se establecen algunos servicios como propiamente municipales, el problema de la distribución de competencias subsiste.
- b) No tiene potestad legislativa plena; pues sus leyes en materia tributaria y orgánica municipal, las dicta el poder legislativo local, dejando sólo en posibilidad de expedir reglamentos internos sobre policía y servicios.
- c) Si bien es cierto que el municipio tiene patrimonio propio, más cierto es aún que no puede- de hecho y de derecho- administrarlo libremente”.<sup>58</sup>

Por su parte, la óptica estrictamente jurídica - *del deber ser* -, considera que la naturaleza del municipio es autónoma. El municipio es un ente autónomo que de acuerdo con el orden constitucional mexicano reúne las siguientes características:

- a) “Personalidad jurídica propia;
- b) Patrimonio propio;
- c) No tiene vínculos de subordinación jerárquica entre el gobierno del estado y el ayuntamiento;
- d) Administra libremente su hacienda;
- e) Tiene facultades materialmente legislativas, ejecutivas y judiciales; y
- f) El ayuntamiento es electo popularmente”.<sup>59</sup>

A partir de las anteriores consideraciones podemos decir que, un punto fundamental en la legitimidad y funcionalidad del gobierno nacional debe ser la forma en la que se entiende la naturaleza jurídica del municipio, considerarlo no como un simple ente autárquico, no como un apéndice del gobierno estatal, no como la mera expresión de la descentralización, sino como lo que en realidad es: un orden de gobierno que necesita ser reconocido como tal por los otros dos ordenes de gobierno, así como por él mismo y por la sociedad.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 129

<sup>59</sup> *Ibid.*, pp. 129 y 133

### 1.4.3 Formas de gobierno municipal

Al hablar de las formas que pueda adoptar el gobierno de un municipio, en este caso, he considerado tomar cuatro de las principales modalidades en las cuales diferentes gobiernos municipales ha asumido sus derechos y obligaciones. La primera de estas formas se refiere al régimen del gerente.

“Gerente es el que dirige o administra los negocios. Este tipo de gobierno puede estimarse como una de las experiencias americanas más características e interesantes, y en la que, de modo más radical, se ha intentado la solución del problema de la eficacia, pero sobre las bases de democracia, en el gobierno de las ciudades”.<sup>60</sup>

El gobierno por comisión, es otra de las modalidades que asume el gobierno municipal y, en este caso, toda la “administración de los asuntos de la ciudad se pone en manos de un pequeño Consejo por comisión..., responsable ante los electores del gobierno de la ciudad”.<sup>61</sup> Es en el Consejo en donde se concentra y ejerce todo el gobierno de la ciudad y por tal razón, el sistema tradicional de frenos y contrapesos así como la separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial son inoperantes.

La tercera modalidad es la del *self-government*, locución inglesa aceptada en derecho público que significa *gobierno propio*. En el derecho administrativo este término significa descentralización, sin distinción ninguna. Descentralizar, es distraer del centro una función que es propia y privativa de los extremos, y aplicado el concepto en derecho administrativo, descentralizar es el acto jurídico por medio del cual se acredita como competencia propia de las administraciones locales lo que venía desarrollando la administración central (Rendón, 1998: 141). “La centralización es la administración por el poder central; la descentralización es la administración del país por el país...”.<sup>62</sup>

La cuarta forma en que el gobierno del municipio funciona es por ayuntamiento, el cual representa el sistema que opera en nuestro país, y consiste en la realización de la función pública municipal fundamentalmente a través de dos órganos: uno unipersonal, ejecutor y directivo, llamado presidente municipal, y otro colegiado y deliberante, denominado ayuntamiento.

“El ayuntamiento está integrado por el presidente municipal, los síndicos y los regidores y su elección es popular directa en su totalidad, su función desde el punto de vista material es legislativa, propiamente reglamentaria, aunque esto no descarta que pueda llevar a cabo también tareas administrativas”.<sup>63</sup>

<sup>60</sup> Posada, Adolfo, “El Régimen municipal en la ciudad moderna”, Librería general de Victoriano Suárez, Madrid, 1927, p. 317, en Rendón Huerta, *Op. cit.*, p. 139

<sup>61</sup> *Ibid*, p. 139

<sup>62</sup> Enciclopedia Espasa- Calpe, p. 1620 en Rendón Huerta, *Op. cit.*, p. 142

<sup>63</sup> Rendón Huerta, *Op. cit.*, p. 144.

## 1.5 La administración pública

La administración pública ha sido estudiada desde diversas ópticas y con diferentes objetivos, en este caso, la estudiamos con la intención de conocer el objeto de lo que estudia, aunque para ello comencemos refiriéndonos a la administración pública como el propio objeto de estudio.

Partiendo del supuesto de que en reiteradas ocasiones se utilizan términos a los cuales se les da un significado propio sin conocer las raíces, considero necesario hablar primeramente de la administración pública desde el punto de vista etimológico, ya que el propio significado de este término, debido a su gran transparencia, nos muestra su justificación así como su función.

El término *Administración pública* está integrado por dos palabras: *administración* y *pública*, la primera deriva del término latino *administrationis*, cuyo significado es administrar, que está compuesto por los vocablos *ad* y *ministrare* que quiere decir servir, en consecuencia la administración se puede definir como la actividad consistente en servir o prestar servicios. Mientras que el significado de lo público consiste en la naturaleza de los asuntos propios del estado, los cuales, tienen una índole inherentemente pública por la naturaleza social de las funciones que realiza (Guerrero, 1997: 36).

“La voz *pública*, igual que el vocablo *política*, tienen la misma raíz etimológica e histórica: ambas palabras derivan de la raíz *pul* (multiplicidad, amplitud); de ella derivó en el griego la palabra *polis* (ciudad, estado), origen del concepto de política, y en el latín, *populus* (pueblo), que es un sustantivo producido por la reduplicación de la voz *pul*. El sustantivo *populus* se adjetivó en *puplicus* y luego en *publicus*, de donde derivó la palabra público. Así, política y pública, además de este parentesco etimológico, tienen un significado conceptual común: ambas se refieren a lo colectivo, comunitario, conjunto”.<sup>64</sup>

Una vez manifestado lo que la raíz del término administración pública, refiere, es importante también enunciar algunas de las principales consideraciones teóricas que este concepto ha adquirido. Wilburg, define a la administración como una ciencia social compuesta por principios, técnicas y prácticas, y “cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas relacionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes”<sup>65</sup> que de manera individual no pueden ser satisfechas o resultan poco factibles lograr.

La administración pública en sentido amplio, es una actividad encaminada a acrecentar las capacidades de desarrollo del estado, teniendo como finalidad el desenvolvimiento de la vida asociada a efecto de garantizar una vida con calidad. La administración pública, entendida como actividad del estado, tiene por objeto trabajar en la procuración de la satisfacción de las necesidades de la misma sociedad que le dio vida, y por consiguiente, “dicha

<sup>64</sup> Galindo Camacho, Miguel, “Teoría de la Administración Pública”, México, Porrúa, 2000, pp. 40 y 41

<sup>65</sup> Jiménez Castro, Wilburg, “Introducción a la teoría administrativa”, México, Limusa, 1992, p. 24, en Velinga, Menno, coord., “El cambio del papel del estado en América Latina”, México, siglo XXI editores S. A. de C. V, 1997, p. 5

administración tiene su origen existencial, así como su legitimidad y justificación, en la perpetuación y desenvolvimiento de la sociedad”.<sup>66</sup>

“La... administración...es el conjunto de actividades que se desarrollan para la persecución de los fines de interés común en una colectividad o en un ordenamiento estatal... la administración pública es la organización especial del estado, creada con el objeto de cumplir la función de satisfacer los intereses colectivos”.<sup>67</sup>

Juan Carlos Bonnín, estableció desde principios del siglo XIX, a lo que denominó los principios de la administración pública, los cuales, se fundamentan en los siguientes elementos: que la administración nació con la misma asociación de personas o comunidad; que la conservación de ésta es el principio de la misma administración; que la administración es entendida como el gobierno de la comunidad y; que la acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de leyes de interés general (Guerrero, 1997: 40), es decir, el interés por la satisfacción de las necesidades públicas ha sido desde el principio la justificación de la administración pública, y uno de sus principales mecanismos de acción ha funcionado precisamente a través de la propia sociedad.

Es por ello, que se considera que “la administración pública es el aparato de gestión de los asuntos públicos”,<sup>68</sup> y el instrumento de cohesión y de coordinación entre los diferentes organismos de gobierno, y a su vez de éstos con la sociedad, y cuyo buen funcionamiento y adaptabilidad a su medio ambiente, deriva en la satisfacción de las demandas sociales y la legitimidad y perpetuación del gobierno.

La administración pública, es considerada como una actividad del gobernante para cumplir con los compromisos adquiridos con la ciudadanía y a la vez, como una disciplina de estudio que utiliza el método científico para la búsqueda de soluciones a los problemas que se generan con motivo de las relaciones entre el estado, el gobierno y la sociedad civil, y a ella corresponde la tarea de manejar y administrar el patrimonio del estado para la satisfacción de las necesidades colectivas, debiendo buscar en todo tiempo un equilibrio en sus ámbitos de competencia, con la intención de ser propicia a las necesidades de cada estado. “La administración pública no es meramente una máquina inanimada que ejecuta irreflexiblemente el trabajo del gobierno”,<sup>69</sup> más bien es un instrumento propio del estado, que bien utilizado puede generar la consecución de los fines y objetivos primarios del estado: el desarrollo de la calidad de vida en la sociedad.

<sup>66</sup> Guerrero Orozco, Omar, “Principios de administración pública”, Escuela Superior de Administración Pública, México, 1997, p. 25, en [<http://www.bibliojuridica.org>], consultado el 03/04/07

<sup>67</sup> Berlín Valenzuela, Francisco, *Op. cit.*, pp. 39 y 40

<sup>68</sup> Debbasch, Charles, “Ciencia administrativa”, Madrid, ENAP, 1975, p. 25, en Sánchez González, José Juan., “La administración pública: Su objeto y su estudio”, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, Plaza y Valdez, 2001, p. 111

<sup>69</sup> Dimock, Marshall, “The meaning of scope in public administration” 1967, p. 12, en Guerrero Orozco, Omar, “Principios...”, *Op. cit.*, p. 28

Las anteriores manifestaciones sobre la administración pública, dejan ver que el principio del interés público es la clave para entender la naturaleza de la administración pública, ya que es en el conjunto de los intereses particulares en donde se establece la unión de los individuos, misma que debe ser organizada y garantizada por la administración. De ello, se deriva la idea de que las características de la administración pública, se fundamenten en que ésta debe ser considerada en todo tiempo como un medio que equilibre los intereses particulares de la sociedad, el cual tenga como propósito mantener y conservar satisfactoriamente las relaciones sociales, valiéndose de un marco jurídico e institucional que funcione en razón de la realidad de su ámbito de aplicación.

### **1.5.1 La administración pública como ciencia social**

El carácter científico de la administración pública se ha puesto en tela de juicio en reiteradas ocasiones por ser parte de las ciencias sociales, por ello, resulta necesario hablar de la diferencia entre las características de las ciencias sociales y las exactas. La problemática de la metodología de las ciencias sociales, debe entenderse en razón directa de su objeto de estudio: las relaciones humanas, las cuales, son determinadas no por variables constantes, como en las otras ciencias, situación que implica que los experimentos y conclusiones a las que se lleguen siempre tendrán al menos un elemento diferente entre sí.

“Las ciencias sociales no pueden proporcionar respuestas precisas y uniformes en todos los casos por que su materia la constituyen acciones, interacciones y actividades humanas en las cuales nunca se da el principio, que sí se da en las ciencias naturales..., en las cuales las respuestas siempre son las mismas, de manera que al conocer la causa ya se pueden determinar los efectos que ésta produciría y a la inversa, conocidos los efectos se puede indagar, de manera inequívoca, cuales fueron las causas que la produjeron”.<sup>70</sup>

A lo anterior, hay que decir que una disciplina como la nuestra, que estudia y trabaja con variables dinámicas, no puede permanecer estática, si lo hiciera perecería, ya que si bien es cierto que los principios bajo los que operan las ciencias están claramente establecidos por leyes y reglas, la administración pública, aún cuando trabaja con principios establecidos firmemente dentro del marco científico, por su naturaleza, no deberá pretender dar de manera exacta un mismo resultado en todos los eventos o fenómenos que atienda, pues si lo hiciera atentaría contra su propia esencia social.

### **1.5.2 La administración pública y la ciencia política**

Entre la ciencia política y la administración pública existe una relación indisoluble, ya que la primera proporciona los principios o reglas fundamentales en virtud de las cuales se desarrollan las actividades de la segunda; la ciencia política señala los objetivos, formula los proyectos, crea los esquemas y perfila

<sup>70</sup> Galindo Camacho, Miguel, *Op. cit.*,, p. 5

los principios fundamentales para la sociedad, mientras que la administración pública se encarga de concretar esos anhelos y propósitos sociales.

“La política decide sobre los objetivos a lograr y la administración pone la política en ejecución... La ciencia política trata esencialmente con los métodos por los cuales se formula la política pública; y la emparentada ciencia de la administración pública comienza donde la política termina”.<sup>71</sup>

Así, podemos decir que entre el estado, la constitución y la administración pública hay un nexo inseparable, mediante el cual para comprender uno, deben estudiarse los otros dos. En efecto, el estado es una creación humana establecida en la constitución, es decir, el nacimiento de un estado determinado surge simultáneamente con su constitución; ambos por regla son producto del poder u órgano constituyente que les crea y da vida. La administración pública en cambio, como parte de la actividad del estado, está determinada por su constitución y por los fines y justificación que esté tiene en un momento determinado de la historia (Galindo, 2000: 89).

Tradicionalmente, se ha pensado que la administración pública está subyugada a la ciencia política, y cotidianamente al hablar de la relación existente entre la política y la administración, es aceptando que la política es la ciencia que se refiere a toda la actividad estatal, en tanto que “la administración pública se refiere solamente a una parte de la actividad estatal enmarcada fundamentalmente en la prestación de servicios públicos”,<sup>72</sup> por ende, es que en reiteradas ocasiones resulta difícil comprender por que en un estado con características de gobierno legalmente federales, republicanas y demócratas, las administración pública federal parece tener todavía una inoperante tendencia centralista, la cual, limita el acceso a sus ámbitos de decisión y acción a las administraciones públicas de los demás órdenes de gobierno y por consecuencia a la propia sociedad que le dio vida. La ciencia política y la administración pública deben entenderse como una relación simbiótica, en la cual, estas áreas del conocimiento son tan interdependientes que no pueden ni comprenderse, ni funcionar eficazmente la una sin la otra.

En virtud de ello, podemos decir con toda certeza que la administración pública en México tiene nuevos desafíos en este mundo global que se construye en base a la información, el conocimiento y la innovación. La administración pública moderna, requiere que la adopción de un estilo particular de gestión esté en estrecha relación con los diversos factores en los que influye y a su vez con los que la influyen, entre los cuales se encuentran los aspectos culturales, políticos, económicos, sociales, medioambientales y tecnológicos.

<sup>71</sup> Moreland, W. H., “La ciencia de la administración pública”, INAP, México, 1980, p. 262, en Galindo Camacho, Miguel, *Op. cit.*, p. 110

<sup>72</sup> Galindo Camacho, Miguel, *Op. cit.*, p. 7

La administración pública no puede permanecer pasmada ante el acelerado y continuo cambio de paradigmas<sup>73</sup> y necesidades en la sociedad. La administración pública deberá ser tan dinámica y actual como los problemas que enfrenta si lo que pretende es proporcionar soluciones que le permitan permanecer en el tiempo como el instrumento del estado para alcanzar sus fines.

## 1.6 Gestión pública

De acuerdo con Bonnin, la palabra *gestión* “nació con la ciencia de la administración pública misma”,<sup>74</sup> y en virtud de que la gestión pública es parte medular de esta investigación, es necesario presentar un marco referencial acerca de este concepto y algunos elementos que están estrechamente vinculados a dicha actividad.

El término *gestión*, es comúnmente utilizado para definir un proceso independientemente de lo que se pretenda lograr, y de si ello obedece a intereses públicos o privados. La Comisión Nacional del Agua (CNA), organismo gubernamental encargado de la gestión y administración del agua a nivel nacional, se refiere a la gestión pública de la siguiente manera:

“Conjunto de actividades, funciones, formas de organización institucional de organismos de gobierno, y no gubernamentales, recursos e instrumentos de política y sistemas de participación, relacionados con uno o varios objetivos que definen el sentido y el objeto de la gestión. Esto significa que no hay una gestión sin adjetivos, neutral ni general. Por el contrario, la gestión como proceso..., sólo tiene sentido si se le asocia a objetivos y funciones o recursos concretos”.<sup>75</sup>

Para tener una concepción sobre la gestión pública que no sea solamente discursiva, sino que vincule la teoría con la cotidianidad, Bozeman (1998: 30) sugiere que tenemos que entenderla en el propio contexto donde se pretende aplicar. En nuestro caso, debemos entenderla en el contexto de los países latinoamericanos y necesariamente hablar de sistemas profesionalizados de servicio público – cualidad que se encuentra raras veces en nuestros países -, dependencias gubernamentales con autonomía relativa – característica poco frecuente en contextos histórica y culturalmente proclives a la centralización -, instituciones sólidas y estables – situación inusual en países en pleno proceso de maduración democrática- y además un contexto de equilibrio de poderes y

<sup>73</sup> Según T. Kuhn, “los paradigmas son realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica. De acuerdo con este autor, el progreso científico, el avance de la ciencia se logra mediante el paso de un paradigma a otro distinto.” Jiménez Herrero Luis M. economía y medio ambiente, Madrid, 1982, en Jiménez Herrero Luis M., “Desarrollo sostenible y economía ecológica: Integración medio ambiente-desarrollo y economía-ecología”, Madrid, España, Síntesis S. A. 1996, p 199

<sup>74</sup> Bonnin, « Principes d'administration publique », tomo I, Paris, 1812, p. 91. en Guerrero Orozco, Omar, “Nuevos modelos de gestión pública”, Vol. 2 No. 3, p. 1, 30 de septiembre del 2001, [<http://www.revista.unam.mx>], consultado el 03/04/07

<sup>75</sup> Comisión Nacional del Agua, “Marco conceptual de referencia”, p. 4, en [<http://www.cna.gob.mx/ocavm>], consultado el 11/04/07

organizaciones no gubernamentales vigorosas, ambas con capacidades técnicas para la vigilancia de la gestión pública.

Con estas características, Bozeman (1998: 31,33) deja claro que una razón de peso que diferencia entre la forma en que se percibe la gestión pública en las sociedades que surgieron bajo sistemas en donde la autoridad vertical era el elemento básico de cualquier acción gubernamental, y en las que se desarrollaron con un elevado nivel de vida democrático, tiene mucho que ver con el imaginario colectivo y con la forma en que se perciben los mecanismos de integración social, así como con la forma de interpretar la acción pública.

Aunado a la necesidad de entender la gestión pública en el contexto de los países latinoamericanos, existe otro elemento que marca la pauta para que en este estudio definamos con una visión propiamente *pública* lo que es la gestión pública. Tal consideración es que “hay dos gestiones públicas rivales: la versión de la escuela de políticas públicas y la versión de la escuela comercial”.<sup>76</sup> La primera se refiere principalmente a la parte de la elaboración de las políticas, rechazando la aplicación tradicional de la administración pública, basada en normas densas e inoperantes, orientada al servicio público eficaz. El enfoque comercial se refiere, sobre todo, a los procesos, relacionándose con el diseño y desarrollo de organizaciones así como a la presupuestación, teniendo como finalidad cumplir con objetivos establecidos de antemano (Bozeman, 1998: 40, 103).

Actualmente, y a partir de estas consideraciones, tenemos que destacar que en el caso de México, los sistemas de gestión pública que el gobierno adopte tienen que comenzar a tener una orientación de servicio público, con miras de satisfacer los intereses públicos, alejándose de los modelos neoliberales que minimizan la actividad del estado y maximizan la del mercado, pues como sabemos, la percepción que podemos tener sobre una de las fallas principales del gobierno en sus tres órdenes de gobierno, se localiza en la infructuosa filosofía de la concentración de las actividades políticas, así como en sus “sistemas y prácticas de gestión gubernamental con escaso componente de gobernación local”,<sup>77</sup> lo cual implica un entendimiento distorsionado del carácter público de la administración pública y de la propia política.

Hoy, los problemas de índole pública han rebasado los límites de las organizaciones e instituciones gubernamentales, es por ello, que la solución a los problemas nacionales deberán atenderse en el ámbito local con un enfoque holístico de poder, con un enfoque que integre en la toma de decisiones no sólo a diferentes instancias del gobierno sino también a organizaciones no gubernamentales, académicos, expertos en diferentes materias, empresarios e incluso a la propia sociedad, quien aún cuando no sea experta en políticas públicas o gestión ambiental, sí tiene una visión amplia de los problemas que afectan su vida diariamente y tiene la intención de resolverlos por su propio beneficio.

<sup>76</sup> Bozeman, Barry, coord. “La gestión pública: Su situación actual”, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., México, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 37

<sup>77</sup> Pineda, Juan de Dios, *Op. cit.*, p. 18

Los gobiernos deben buscar la modificación de las formas en que se relacionan con la sociedad, así como instrumentar los mecanismos que permitan consolidar una vida local y nacional participativa, buscando con ello el aminoramiento de la carga de demandas de la sociedad hacia el gobierno central, estructurando nuevas formas de gestión que hallen solución en los gobiernos locales.

### 1.6.1 La gestión pública y las relaciones intergubernamentales

Un elemento que últimamente se ha venido tratando con miras de mejorar la calidad de la gestión pública, es el estudio de la gestión en los gobiernos locales desde la vertiente administrativa y política, tomando como base el análisis de las relaciones entre los diferentes órdenes de gobierno. La premisa fundamental de las *relaciones intergubernamentales (rig`s)*, se basa en la idea de que no es posible que la dinámica de los organismos de gobierno así como de los ordenes de gobierno por separado sea funcional; esta premisa ostenta que es necesario entender y actuar de manera integral, y que es necesario conocer la relación y dinámica entre éstos actores.

De acuerdo con algunas características de las *rig`s* en comparación con lo que se entiende por el federalismo tradicional, tenemos que aún cuando el federalismo subraya las relaciones estatales- nacionales, “el concepto de *rig`s* reconoce no sólo las relaciones estatales- nacionales e interestatales, sino también las locales- nacionales, locales- estatales e ínter locales”.<sup>78</sup> Las *rig`s*, al ser producto de estudios recientes, aluden a los cambios y combinaciones de relaciones entre las unidades internas de gobierno, y entre los ordenes de gobierno, y trascienden las estructuras normativas y constitucionales.

“Las *rig`s* pretenden sobre todo explicar el funcionamiento concreto de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno, aplicadas a las soluciones de problemas específicos, y detectando los obstáculos institucionales, políticos y administrativos que frenan a la coordinación multiorganizacional y que determinan, en última instancia el fracaso de las actuaciones públicas”.<sup>79</sup>

Como podemos ver, las *rig`s* se enfocan principalmente en cuestiones de índole institucional en donde se analiza la forma en la que se dan las relaciones entre los órganos de gobierno, así como la forma en que estas puedan brindar un mayor beneficio a cambio del costo de su operación; podríamos decir que las *rig`s* atienden cuestiones de desarrollo institucional, profesionalización, integración multisectorial de procesos, etc., pero siguen sin dar a la participación ciudadana un carácter decisivo en el éxito de las políticas. “La dimensión básica del termino de *rig`s* es aquella que hace referencia a las relaciones que se establecen entre... distintos órdenes de gobierno”,<sup>80</sup> y no aquella que parte de la premisa que refiere que la incorporación de la ciudadanía en las decisiones y acciones que el gobierno realice en beneficio público reportará mayor efectividad.

<sup>78</sup> *Ibid.*, p. 31

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 104

<sup>80</sup> *Ibid.*, p. 26

## 1.6.2 La gestión pública y el interés público

El principio fundamental de la gestión pública, trasciende las relaciones entre los ordenes de gobierno y entre las dependencias de la administración pública centralizada o descentralizada, la gestión pública, como su nombre lo indica, tiene sus bases en el interés público, y si bien es cierto que el principio de las *rig's* es sumamente importante para la atención de las demandas ciudadanas, existe una premisa fundamental en la que debe basarse la gestión de las políticas públicas y de cualquier asunto público, esto es, que las políticas y la gestión pública son públicas no sólo por que influyen en el público, sino por que el receptor de esas decisiones debe participar de manera directa en aquella actividad que incidirá en su forma de vida. La gestión pública tiene su justificación en el interés público.

“El interés público siempre corresponde a razones que contribuyen al progreso de la sociedad en su conjunto y no a un interés particular. Los asuntos de interés público tienen que ser libremente aceptados por los ciudadanos. Ellos se reconocen en dichos asuntos y los entienden como propios ya que contribuyen a su bienestar... El interés público es definido por los ciudadanos”.<sup>81</sup>

El interés público tiene diferentes matices, pero siempre que se hace referencia a este término, necesariamente debe existir cuando menos un elemento que se refiera al bienestar del conjunto social y a una distribución justa y equitativa de los beneficios pretendidos. Por ello, podemos decir que “la gestión pública no es otra cosa que la gestión de los asuntos de interés público que los ciudadanos reconocen como propios”.<sup>82</sup>

La gestión pública se ocupa de la utilización de los medios adecuados para alcanzar un fin colectivo; trata de los mecanismos para la “asignación y distribución de los recursos públicos, y de la coordinación y estímulo de los agentes públicos para lograr objetivos colectivos”.<sup>83</sup> Es por ello que, en un sistema democrático se debe garantizar que la gobernabilidad de la sociedad parta del principio de que el gobierno haga propias las aspiraciones de la sociedad. Un asunto de interés público no debe ser impuesto en contra de la voluntad mayoritaria.

“La gestión de los asuntos de interés público tiene por objeto cumplir una misión encomendada por la sociedad, mediante el pleno ejercicio de los derechos de los ciudadanos. Si ésta desaparece o se cambia por otra, las instituciones públicas deberían desaparecer o transformarse. Por eso, el estado debe concebirse como una entidad en constante transformación, el anquilosamiento lo vuelve ineficaz y depredador de los recursos que le son conferidos. Su primera responsabilidad es lograr que las misiones que se le encomiendan se cumplan y la segunda, hacer que su trabajo sea productivo y que redunde en beneficio de la sociedad. No se trata sólo de ejecutar

<sup>81</sup> Sánchez Albavera, Fernando, “Planificación estratégica y gestión pública por objetivos”, Serie gestión pública, ILPES, Santiago de Chile, marzo de 2003, p. 24, en [<http://www.eclac.cl/ilpes/>], consultado el 23/04/07

<sup>82</sup> *Ibidem*.

<sup>83</sup> Albi, Emilio, et al., “Gestión pública: Fundamentos, técnicas y casos”, Barcelona, Ariel, S. A., 2000, p. 7

misiones sino de lograr siempre resultados que satisfagan las aspiraciones de los ciudadanos”.<sup>84</sup>

Resulta claro que en los últimos años la ciudadanía en general ha tomado conciencia de la importancia del papel que le toca desempeñar en la gestión pública, y es por esta razón, que ahora participa de manera organizada en la solución de sus problemas más inmediatos, buscando un marco de apoyo y cooperación con las autoridades municipales. La idea de “gestión de la comunidad por la comunidad misma”,<sup>85</sup> ha comenzado a rescatar el sentido y la identidad inherentemente social de las políticas públicas.

La sociedad ahora se entiende no solamente como receptora de los servicios y bienes públicos, sino como copartícipe del diseño y aplicación de los mismos. Sin embargo, una de las principales dificultades que presenta este paradigma, es que el gobierno lo ha percibido demasiado tarde, cuando la sociedad ha comenzado a ver la existencia del gobierno como injustificada a causa de sus resultados infructuosos.

### 1.6.3 Gestión pública y management

Otro de los puntos a tratar, está relacionado con el significado que ha adoptado la gestión pública en últimos años en donde, las ventajas y los defectos propios tanto de los mercados así como de los gobiernos, han abierto una disyuntiva que deriva en la interrogante ¿mercados o gobiernos? A lo cual, a decir de la experiencia empírica en nuestro país, la respuesta se ha inclinado hacia la adopción de un tipo de gestión que parece tratarse del manejo privado de lo público (Guerreo, 1999: 167).

La División de Recursos Naturales y Energía de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) considera para referirse al concepto de *gestión*, el equivalente indiscriminado de cualquier “actividad de coordinación tanto en la toma de decisiones como en la ejecución de acciones”.<sup>86</sup> Por tal razón, ahora cada vez más frecuentemente podemos escuchar en el sector público expresiones tales como “calidad total en el servicio, planeación estratégica o *benchmarking* (comparaciones externas para mejorar prácticas internas)”,<sup>87</sup> conceptos antes reservados para las empresas y la iniciativa privada.

El término *management*, a nivel internacional, se ha empleado para referirse a los nuevos modelos de gestión pública basados en principios que inicialmente eran propios de la administración privada, o bien, que presentaban el enfoque de la escuela comercial, en el cual, los ciudadanos son entendidos como clientes, por lo tanto, en este enfoque “adquiere un relieve especial la

<sup>84</sup> *Ibid.*, p. 31

<sup>85</sup> Congreso: “Gobiernos locales: El futuro político de México”, p. 6, en [<http://www.iglom.iteso.mx>], consultado el 23/04/07

<sup>86</sup> “Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable: Un breve glosario”, División de Recursos Naturales y Energía, CEPAL, Santiago de Chile 1994, p. 5, en [<http://www.eclac.cl/ilpes/>], consultado el 18/03/07

<sup>87</sup> Congreso: “Gobiernos locales...”, *Op. cit.*, p. 7

contestación a preguntas como: ¿qué desean los ciudadanos?, ¿Cómo lo consiguen?, o ¿Con qué nivel de satisfacción?”.<sup>88</sup> Los objetivos de la actividad pública bajo este enfoque, se explican partiendo del supuesto de que los criterios de evaluación de esta actividad deben ser establecidos desde el punto de vista de la satisfacción de la necesidad, sin embargo, este enfoque incorpora líneas de pensamiento que asumen que la satisfacción de las necesidades básicas del ciudadano, quien es visto como cliente, está únicamente en manos del gobierno, considerando así que la participación ciudadana en el diagnóstico de las necesidades y su coparticipación en la satisfacción de éstas es inútil.

Este modelo de gestión pública con elementos de la escuela comercial, se ha implementado en muchas de las administraciones públicas del mundo. Se trata de un modelo propuesto por organismos económicos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, destacando especialmente la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), cuyas administraciones en operación dentro del mercado, deben calcular precios, hacer de sus oficinas centros productivos y estimular que estas últimas sean competitivas entre sí, materializando así la tesis primigenia de la gestión pública de la OCDE con una orientación pura hacia *el cliente* (Guerrero, 2000: 2).

Esta aproximación a la visión de la gerencia pública, desde una óptica tradicional, nos remite a la idea de Sánchez González al decir que “la gestión pública implica una crítica a los campos de la administración pública tradicional y la política pública”,<sup>89</sup> porque aunque es cierto que la administración pública y por tanto la gestión pública han generado resultados valiosos, éstas en reiteradas ocasiones han sido sumamente discursivas, demasiado preocupadas por cuestiones éticas y normativas y no funcionales, se han conformado con el cumplimiento de objetivos, y no han avanzado hacia una visión en donde los objetivos sean de continuo superados por los resultados.

Por ello, es que resulta necesario remarcar que aún cuando parece correcto que se adopten elementos de la administración privada para eficientar las actividades de la administración pública, es necesario que se deje de ver al ciudadano como un simple cliente. Esta postura, en mi opinión, facilita la orientación de la administración pública a una idea en donde la sociedad no participe de manera activa en la gestión, sino únicamente como receptora de los servicios proporcionados por el gobierno, a una visión en donde los servidores públicos lleguen al convencimiento de que la participación de la sociedad debe limitarse al ejercicio de la elección de los servidores públicos, para dejar así que éstos arrojen los resultados que ellos consideran de primer importancia, sin considerar la valiosa participación de la ciudadanía en la toma de decisiones.

De acuerdo con Sánchez González, el *management público* es un “modo de gestión que desarrollan las organizaciones cuyo modelo de legitimación tradicional se ha convertido en inoperante”.<sup>90</sup> Sin embargo, es necesario recordar que una visión que considera a la gestión pública desde una óptica

<sup>88</sup> Albi, Emilio, et al., *Op. cit.*, p. 175

<sup>89</sup> Sánchez González José Juan., *Op. cit.*, p. 195

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 196

estrictamente de mercado y se basa sobre todo en los procedimientos y la normatividad, y en donde se han considerado elementos que miden sólo la parte económica o política de los análisis costo-beneficio,<sup>91</sup> y no se ha contemplado desde un punto de vista integral, en el cual, se empleen variables como la aceptación de la implementación de políticas por parte de la población objetivo, también es una gestión pública destinada a sucumbir ante las exigencias sociales.

Ante tal escenario, en el que se pretende modificar algunos elementos de este nuevo paradigma de gestión pública con matices de privada, en la presentación del curso-seminario de la CEPAL, “Políticas Presupuestarias y Gestión Pública por Resultados” efectuada en Santiago de Chile, 2006, se marcó una importante diferencia entre la idea tradicional de la gestión pública, y lo que ahora se debe entender por la misma:

“Mientras el modelo tradicional de la gestión estaba basado en: control de insumos, cumplimiento detallado de normas y procedimientos definidos centralmente, y la medición del logro de productos. La nueva gestión pública tiene sus pilares en: medición de resultados, participación ciudadana y transparencia, dimensiones cualitativas de la gestión y el otorgamiento a los ciudadanos para poder evaluar la calidad, cantidad y oportunidad de los bienes y servicios recibidos”.<sup>92</sup>

De acuerdo con esta consideración, y con el enfoque de la implementación de las políticas públicas de abajo hacia arriba (*bottom-up*) o de gestión democrática, cuyas características radican en la capacidad de ajustar las políticas a las realidades locales, podemos afirmar que la factibilidad de la política la dicta no una elite política tecnocrática de forma unidireccional como en el enfoque de arriba hacia abajo o de gestión descendente (*top-down*), sino que es diseñada a partir de los niveles inferiores de organización y por el público-ciudadano, asegurando su compromiso y participación con la política (Pineda, 2004: 100). Así, tenemos que este redimensionamiento de la percepción de gestión pública tiene sus raíces en una concepción que se remonta a los principios básicos de lo que por su naturaleza debe ser público.

“Las políticas públicas son de contenido ciudadano por que toman en cuenta al público interesado en la atención y solución de los asuntos que son de interés público. Son políticas que se diseñan no en el claroscuro del mundo administrativo; tampoco en las penumbras de los secretos de estado. Son políticas que exigen discusión, intercambio de ideas, expresión de valores y argumentos convincentes para persuadir y convencer a diversos actores de la vida pública. Son políticas que implican participación, representación e interlocución para vincular las aportaciones ciudadanas con los recursos del gobierno”.<sup>93</sup>

<sup>91</sup> El análisis costo-beneficio es entendido como “la técnica más completa para valorar la relación entre los recursos empleados (costes), los objetivos perseguidos y los resultados alcanzados (beneficios)”. Albi, Emilio, et al., *Op. cit.*, p. 282

<sup>92</sup> “Principios de gestión pública por resultados”, pp. 3 y 7, en [<http://www.eclac.cl/ilpes/>], consultado el 19/04/07

<sup>93</sup> Aguilar Villanueva, Luís, “Estudio introductorio a la antología: El estudio de las políticas públicas”, Miguel Ángel Porrúa, México, en Pineda, Juan de Dios, et al., “La Gestión Pública...”, *Op. cit.*, p. 79

Esta visión de políticas públicas desvirtúa la lógica del “*policy-making* en donde existe un solo tomador de decisiones – el autócrata-”,<sup>94</sup> y se manifiesta a favor de la pluralidad de centros y actores decisorios. En la democracia, la política y la gestión pública son importantes para evaluar la legitimidad de los gobiernos a través de resultados, es decir, para medir el grado de eficacia, aceptación y reconocimiento que tienen los propios gobiernos y cómo son aceptados para atender y solucionar los problemas de interés común.

Ha sido evidente que a partir de la necesidad del gobierno por ceder espacio al público, la anterior forma de gobernar con tendencia centralista ha sido ineficiente, la omisión de los ciudadanos en las actividades de gobierno ha traído altos costos que han afectado a los gobiernos en términos de recursos, resultados y también de legitimidad. Ahora, en los asuntos públicos se advierte que la premisa fundamental es el restablecimiento del carácter público de las acciones del gobierno; que es necesario restituir “el carácter público a lo social y liberar a lo gubernamental de los compromisos que le acarrea la exclusividad que se atribuyó sobre lo público”.<sup>95</sup>

“Las políticas públicas entendidas como decisiones orientadas a impulsar cursos de acción que relacionan al gobierno con los ciudadanos, constituyen una base importante para que la administración pública recupere su carácter humanista”.<sup>96</sup>

Es reconocido que la realización de planes, programas y proyectos, que en forma convencional realizan las instituciones gubernamentales tienen como objeto central el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades en donde se realizan, sin embargo, estos planes, programas, proyectos y actividades, generalmente se han empezado a gestar desde las esferas más altas para posteriormente ser turnados a niveles operativos para su directa aplicación o ejecución, situación que implica la mayoría de las veces el desconocimiento de los grupos involucrados en su ejecución, dando como resultado la falta de consensos, el fracaso en el logro de objetivos y metas, y sobre todo la pérdida de legitimidad.

La concepción de la gestión pública vinculada a la participación directa de la sociedad, no se puede entender a partir de relaciones excluyentes o restringidas. La gestión pública de los recursos naturales apunta hacia “la autodeterminación y la confianza de las comunidades en sí mismas, y en contra de las inercias de un estado paternalista”.<sup>97</sup>

“El sector público deberá ser eficiente y sensible a las demandas de la sociedad civil, y el sistema político habrá de ser más abierto y deberá adquirir un verdadero compromiso con los procesos democráticos. Los mecanismos... destinados a crear las redes básicas de protección social, tendrán que ser transparentes y eficaces”.<sup>98</sup>

<sup>94</sup> *Ibid.*, p. 97

<sup>95</sup> Sánchez González, José Juan, *Op. cit.*, p. 199

<sup>96</sup> *Ibid.*, p. 200

<sup>97</sup> Leff, Enrique, “Ciencias sociales, información ambiental”, en Rojas Orozco, Cornelio, “El desarrollo sustentable: Nuevo paradigma para la administración pública”, México, Senado de la República, 2004, p. 227.

<sup>98</sup> Rojas Orozco, Cornelio, *Op. cit.*, p. 195

## 1.7 La participación ciudadana

En el marco de la reforma del estado, particularmente en el nuevo contexto de apertura, pluralidad y cambio cultural, es que tiene sentido pensar en el principio de la participación ciudadana no como una mera acción que de cumplimiento a exigencias internacionales, sino como “una acción vertebradora propia del gobierno, que articule las nuevas maneras de gobernar en el ámbito local”.<sup>99</sup>

La transformación por la que están pasando los estados latinoamericanos, y en particular México, en relación al reclamo cada vez mayor de la sociedad civil por participar y hacerse más responsable de una mayor cantidad de asuntos de interés público, ha generado que los órdenes de gobierno se hayan visto impulsados a comenzar a analizar la imperante necesidad de abrir espacios para la participación de la sociedad en la vida política del país. Se ha entendido a partir de la experiencia que es muy difícil que existan “procesos exitosos de desarrollo local sin un componente identitario fuerte que estimule y vertebre el potencial de las iniciativas de un grupo humano”,<sup>100</sup> por ello, es que la participación ciudadana en los procesos de desarrollo local hoy se percibe como elemento fundamental en lo que a gestión pública se refiere.

“Los ciudadanos saben que algo debe cambiar, no están contentos ni con las instituciones del estado ni con las organizaciones políticas y sus líderes. Quieren ejercer plenamente su derecho a decidir sobre los asuntos de interés público; que la definición de éstos sea lo más transparente posible; que en la gestión pública exista orden y un rumbo definidos, para poder desarrollar sus capacidades individuales y las de sus organizaciones; para reconocer las razones de interés público como suyas; y quieren además, buenos gestores, que alcancen los resultados esperados”.<sup>101</sup>

El deseo de la ciudadanía por participar directamente en las cosas públicas, colaborando con el gobierno y sin perjuicio de las instancias oficiales y de las atribuciones que a éstas confieren las leyes, es una realidad mundial innegable. Pero ¿Por que en nuestro país aún sigue siendo difícil el hecho de que se sienten en la misma mesa las organizaciones sociales y el gobierno, y que esa reunión traiga beneficios para ambas partes? Tal vez la respuesta tenga su justificación desde un punto de vista histórico, ya que como sabemos en México las decisiones de política se han tomado generalmente desde el centro hacia la periferia.

“El estado...ha decidido más en cúpulas y no con la participación ciudadana. Ha gobernado a través de grandes organizaciones; de nutridos procesos tecnoburocráticos y con formas que no siempre incluyen la presencia organizada y activa de los ciudadanos. Ha gobernado más con políticas y programas no equitativos; no con las asociaciones que demandan mayor participación y representación en la atención a los asuntos públicos. Ha gobernado invocando la eficiencia burocrática, no la eficiencia democrática.

<sup>99</sup> Bazdresch Parada, Miguel, “Participación ciudadana y reforma del estado”, Notas para el Foro Internacional de Participación Ciudadana. Cancún, Qro., Septiembre, 2002, p. 3, punto 9, en [<http://iglom.iteso.mx>], consultado el 23/04/07

<sup>100</sup> Pineda, Juan de Dios, *et. al.*, *Op. cit.*, p. 49

<sup>101</sup> Sánchez Albavera, Fernando, *Op. cit.*, p. 8

Así, el estado... da vida a los gobiernos omnipresentes que limitan la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos”.<sup>102</sup>

Actualmente, los sistemas verticales, centralistas, burocratizados y autoritarios han entrado en zona de crisis, deterioro y estancamiento. Se encuentran en el ocaso de su funcionalidad, dado que giran en su propio eje y se encuentran alejados del dinamismo demandado por las organizaciones ciudadanas. Las burocracias densas han perdido capacidad de respuesta, reaccionan con lentitud y cierran los espacios para que las acciones ciudadanas no tengan receptividad en las esferas de decisión y en la implementación de programas públicos (Pineda, 2004: 71). Además, tienden a la improductividad por que la mayoría de las respuestas institucionales que formulan son de carácter ordinario e inercial, cuando en el ámbito de las demandas ciudadanas lo que se reclama es la innovación funcional del gobierno.

Mari Carmen Ramírez García, senadora de la república de la LVIII legislatura, en el Primer Foro Internacional de Participación Social, efectuado en Cancún, Quintana Roo, refirió al manifestarse a favor de la participación activa y permanente de la ciudadanía lo siguiente:

“Uno de los principios democráticos más importantes es quizá el plasmado en el artículo 39 nuestra carta magna, el cual dispone que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, teniendo éste el derecho intransferible de alterar o modificar la forma de su gobierno. Así, la ciudadanía guarda un papel activo en la conducción del desempeño estatal. Si bien es cierto que este principio es el fundamento de la democracia representativa, es decir, la elección popular de representantes que ejercerán el poder público, ello no implica la negación de la participación ciudadana”.<sup>103</sup>

En la inauguración de este foro, Juan Ignacio García Zalvidea, presidente municipal de Benito Juárez, Quintana Roo, expreso: “Creemos que gobierno y sociedad deben transitar juntos en la construcción de nuevas prácticas para hacer política”;<sup>104</sup> afirmó que esta transición traerá mejores niveles de vida y nos hará aptos para el desarrollo y nuestra inserción en el ámbito global.

En el mismo marco, el ex - presidente Vicente Fox Quesada declaró su convencimiento de que “hoy la democracia y el buen gobierno requieren una activa participación ciudadana en la definición y decisión sobre los problemas públicos”,<sup>105</sup> apuntó que la ciudadanía y sus organizaciones, son las más aptas para diagnosticar, supervisar y participar en la construcción de políticas públicas.

Con todo ello, aunque el tema de participación social parece ser relativamente nuevo en nuestro país, ahora, hablar de la construcción de un nuevo modelo de gobierno necesariamente nos lleva a hablar de la participación activa y permanente de la sociedad, ya que ésta vislumbra ser la

<sup>102</sup> Pineda, Juan de Dios, et al., *Op. cit.*, p. 74

<sup>103</sup> Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura, Comisión de Participación Ciudadana, “Memoria del primer foro internacional de participación social”, Cancún, Quintana Roo, 11, 12 y 13 de septiembre de 2002, p. 61

<sup>104</sup> *Ibid.*, p. 11

<sup>105</sup> *Ibid.*, pp. 82 y 83

fórmula de desarrollo de un país, que como el nuestro se autodenomina democrático.

“Abrir el gobierno a la sociedad y a los ciudadanos, es el propósito mas importante para rehabilitar la gobernabilidad democrática. Abrir el gobierno al público y al espacio de lo público, es la premisa mas relevante para que las políticas no sean fruto tecnocrático, sino producto democrático... No más gobiernos cerrados y excluyentes es la demanda más relevante en el espacio de lo público. No mas gobiernos inequitativos e ineficientes, es el objetivo de los grupos ciudadanos que luchan a favor de que los espacios sociales sean devueltos a sus protagonistas después del largo periodo que da cause a los gobiernos corporativos”.<sup>106</sup>

### 1.7.1 El actor- agente de desarrollo local

Como consecuencia de la necesidad de incorporar la participación pública en las actividades propias de la gestión pública, y en general en el desarrollo de nuestro país, es que se ha dado un especial énfasis en la democratización de la vida nacional, poniendo una gran atención en los procesos electorales. Es indudable que la democracia, es el mejor sistema político para ejercer plenamente nuestras libertades, pero como bien sabemos los mexicanos, un orden político democrático no garantiza una sociedad democrática. “La creación de una sociedad política democrática requiere de una ciudadanía responsable y participativa”,<sup>107</sup> una sociedad consciente de que el ejercicio del poder depositado en ciertas personas es resultado de la participación de todos en la vida política de la nación.

Necesitamos cambiar la idea tradicional de que la participación pública esta confinada al ejercicio electoral. Debemos diferenciar entre la democracia formal y la democracia participativa; la primera es entendida como “un mecanismo de delegación de decisiones de la colectividad en manos de representantes”,<sup>108</sup> que afirman ser embajadores de los intereses y aspiraciones de esa colectividad, mientras que la segunda se entiende como “la capacidad real de la sociedad de decidir activamente sobre los principales asuntos públicos de la nación”,<sup>109</sup> dicha capacidad no debe ser coyuntural ni reducirse a la esfera electoral, debe ser permanente y extensiva a todas las esferas de la vida nacional si en verdad esperamos nuestra inserción en el proceso de *desarrollo sustentable*.

Los aspectos claves del *desarrollo sustentable* incluyen la aceptación de la población local, la autoconfianza y la justicia social. Para alcanzar estos aspectos clave, es necesario alejarnos de las formas tradicionales de gestión de los recursos y del medio ambiente, las cuales están dominadas por expertos profesionales del gobierno y del sector privado, e ir hacia un “enfoque que combine la experiencia, los conocimientos y la comprensión de diferentes

<sup>106</sup> Pineda, Juan de Dios, et al., *Op. cit.*, p. 76

<sup>107</sup> “Memoria del Primer Foro Internacional de Participación Social...”, *Op. cit.*, p. 149

<sup>108</sup> *Ibid.*, pp. 155 y 156

<sup>109</sup> *Ibidem*.

grupos de personas”,<sup>110</sup> ya que probablemente no servirá de mucho el sólo hecho de la participación de expertos ecologistas en las tomas de decisiones, si éstas no son conocidas y apoyadas por la población objetivo.

Es precisamente a raíz de esta necesidad de incorporar a la población objetivo en la gestión pública, que desde hace algunos años ha tomado especial importancia el concepto de *democracia participativa directa*, que se presenta como alternativa a la *democracia representativa indirecta*, la cual, a su vez halla desahogo en el sistema electoral. *La democracia participativa directa*, hace referencia a que además de contar con la oportunidad de una participación indirecta, a través de representantes elegidos por la mayoría para integrar órganos de gobierno, los ciudadanos ahora “buscan hacerse oír y ser tomados en cuenta directamente cuando las autoridades se aprestan a planear, diseñar, ejecutar, aplicar o hacer cumplir decisiones”<sup>111</sup> que inciden en el interés público.

En virtud de la anterior consideración, ahora mencionamos los dos principales tipos de actores que se ven involucrados en el proceso de la participación pública directa. Lo que entendemos por *actor*, es “toda persona que interviene activa o pasivamente en los procedimientos de gestión de un ámbito”.<sup>112</sup> El término actor, abarca por igual a los habitantes, los usuarios, los representantes de organismos públicos o privados y, en general, todas las personas que ven afectada su calidad de vida y que influyen o reciben los efectos del uso y conservación de los recursos.

El primer tipo de actor es el denominado como *actor local*, en este caso nos referimos a individuos, grupos o instituciones cuyo sistema de acción coincide con los límites de la sociedad local. Son actores locales los vecinos organizados que intentan mejorar la calidad de vida de un barrio, de una localidad, o de un área rural determinada; pero también son actores locales quienes se organizan para mantener y reproducir una determinada situación que produce destrucción de los recursos naturales o sociales (Pineda, 2004: 51). De acuerdo con la CEPAL (1994: 2) los actores locales se pueden clasificar en dos tipos: el *actor local endógeno* entendido como aquella persona que reside permanentemente en el área de planificación y que interviene desde adentro en los procedimientos de gestión, y el *actor local exógeno* entendido como aquella persona que no reside permanentemente en el área de planificación y que interviene desde afuera en los procedimientos de gestión.

Un *actor local* es toda aquella persona que actúa dentro de un territorio específico, sin importar si lo hace en beneficio o perjuicio de la sociedad, por tal razón es que identificamos al segundo tipo de actor denominado *actor-agente de desarrollo local*. No puede ser considerado como tal una empresa que contribuya a deteriorar el medio ambiente en un área determinada, tampoco puede ser considerado un *agente de desarrollo local* aquel que actué en un

<sup>110</sup> Mitchell, Bruce, “La gestión de los recursos y del medio ambiente”, Waterloo, Ontario, España, Universidad de Waterloo, Ediciones Mundi- Prensa, 1999, p. 163

<sup>111</sup> Székely, Alberto, en el “Encuentro internacional de la Ciudad de México. Sobre participación social en la gestión del medio ambiente urbano”, celebrado en la Ciudad de México, del 16 al 18 de noviembre de 1998. International Development Research Centre, p. 6 en [<http://www.idrc.ca>], consultado el 24/04/07

<sup>112</sup> “Procedimientos de gestión...”, *Op. cit.*, p. 2

área específica pero con lógica y fines diferentes al objetivo del territorio en que actúa sin brindar a los afectados algunos beneficios.

“El actor- agente de desarrollo local cuidará el equilibrio del medio natural, someterá las iniciativas de desarrollo al interés local, tratara de adaptar las tecnologías a las características de los sistemas locales de producción. La generación de este tipo de actores-agentes de desarrollo local es una de las condiciones decisivas para el éxito de los procesos de desarrollo local. Las políticas de formación de estos agentes deberían ocupar un lugar de primera prioridad en todo planteo de planificación descentralizada”.<sup>113</sup>

A partir de los asuntos tratados hasta aquí y de reconocer que formalmente vivimos en un estado federal con un gobierno democrático, que aun cuando en décadas pasadas opto por una forma de gobernar ampliamente diferente a lo que plasma nuestra Carta magna en sus artículos 39 y 40, podemos decir que, en México, aunque tardíamente, tanto gobierno como ciudadanía han identificado las bondades que trae aparejadas una forma de vida nacional realmente democrática en donde, el gobierno se abra hacia la ciudadanía a efecto de insertarla en la gestión pública.

Hemos emprendido el avance hacia la construcción de una nación con nuevos matices, el gobierno ahora reconoce de hecho y de derecho las actividades que le son intrínsecas a la sociedad en la consecución de los fines del estado. Hemos comprendido que “los gobiernos actuales no tienen que operar como cajas negras, sistemas cerrados o formulas rígidas de gestión institucional”.<sup>114</sup> El buen gobierno no concibe al estado con vacíos estructurales, es decir, con ciudadanos pasivos y gobiernos paternalistas. Los ciudadanos deben tener una creciente participación en los procesos políticos, y para ello es necesario estimular la participación multisectorial en la gestión pública, así tanto gobiernos como ciudadanos percibirán que dicha actividad les reporta mayores beneficios que no hacerlo.

“Hoy la sociedad exige acompañar a los gobiernos en la planeación y definición de las políticas públicas, su ejecución y evaluación; la sociedad afortunadamente cada vez exige más rendición de cuentas a sus representantes y se compromete y ocupa en desarrollar acciones a favor del bien común”.<sup>115</sup>

Por ello, podemos afirmar que, en nuestro país, aunque ya hayamos empezado a caminar en materia de participación activa de la sociedad en las acciones del gobierno, necesitamos que los gobiernos sean cada vez más *públicos*, ya que sólo de esta forma habrá eficiencia en la solución de los problemas que afectan a la mayoría. Es fundamental reconocer a la participación ciudadana para decidir y no sólo para consultar; tanto el gobierno como la sociedad tienen que dejar atrás la idea de que la responsabilidad de la dotación de servicios para mejorar la calidad de vida de la sociedad es exclusiva de los gobiernos, y de que estos asuntos deben tratarse a puerta cerrada, tiene que cambiarse la idea de que el estado es un fin en sí mismo y debe ahora entenderse como lo que es, un medio para el logro de los objetivos de la población en general.

<sup>113</sup> Pineda, Juan de Dios, et al., *Op. cit.*, p. 53

<sup>114</sup> Pineda, Juan de Dios, et al., *Op. cit.*, p. 78

<sup>115</sup> “Memoria del Primer Foro Internacional de Participación Social...”, *Op. cit.*, p. 7

## Capítulo II

### La gestión pública federal del agua en el contexto del desarrollo sustentable

El objetivo central del presente capítulo, parte del conocimiento del *desarrollo sustentable*, según lo entiende la Organización de las Naciones Unidas (ONU) así como de las nuevas formas de percibir lo público y la participación ciudadana, con la intención de estudiar los elementos jurídicos e institucionales que dan lugar a la actual forma en la que se lleva la gestión pública del agua en el orden de gobierno federal.

Para llegar a tal conocimiento, en primer plano es necesario establecer los conceptos que nos proporcionan un marco acerca de lo que se entiende por *desarrollo sustentable*, posteriormente se recopila y analiza la información vertida en los principales ordenamientos jurídicos que norman la gestión pública federal del agua así como los principales mecanismos institucionales de los que se sirve dicha gestión, para que en base a ello, podamos determinar cuán funcional ha sido este marco jurídico e institucional en virtud de los satisfactores que demanda no sólo la legislación relativa a estos aspectos, sino la propia realidad nacional.

#### 2.1 Desarrollo sustentable: Antecedentes y aproximaciones conceptuales

Los modelos de desarrollo empleados en décadas pasadas por las naciones del mundo, y sobre todo por los países en vías de desarrollo, buscaron maximizar la producción y acumulación de riqueza en el corto plazo, se enfocaron en el crecimiento económico y el progreso tecnológico, logrando con ello un espejismo de desarrollo al considerar únicamente la generación y acumulación de riqueza, dejando en segundo plano los daños que estas actividades ocasionaban al ambiente.

Los indicadores bajo los que se han regido estos modelos no han sido del todo adecuados, ya que han puesto en grave riesgo la capacidad del planeta para mantener la vida en el largo plazo. El Producto Interno Bruto (PIB) es un claro ejemplo de ello, ya que bien puede elevarse por talar cierto tipo de árbol en peligro de extinción y convertirlo en un producto suntuoso, al mismo tiempo que atenta contra los principios elementales de la economía y los de la protección medioambiental.

“Con un precio igual a cero y ningún mercado que registre la escasez, no es sorprendente que los recursos naturales se agoten a un ritmo acelerado, si la demanda es alta y la oferta a un precio nulo o bajo. Es probable que no se realice ningún esfuerzo de conservación con semejante precio. En una economía de mercado, el precio es el único indicador de la escasez. El precio es también el mecanismo por el cual se administra y mitiga la escasez, por medio de ajustes en la oferta y la demanda. En el caso de los

recursos naturales, la misma naturaleza se encarga de delimitar la oferta, y los ajustes sólo se pueden hacer por medio de la conservación”.<sup>116</sup>

A partir del conocimiento de esta situación, se llegó a la máxima de que a menos que los precios de las materias primas y productos que de ellas se derivan reflejaran su costo total, y en tanto que los precios que se le asignaran a los recursos naturales siguieran siendo prácticamente gratuitos, tales recursos serían usados de forma irracional, y a la vez aumentaría la contaminación ambiental y el crecimiento económico real sería inevitablemente más bajo de lo que podría haber sido (Jiménez, 1996: 277). La economía de mercado tenía que dejar de ser un depredador de los recursos naturales, debería ahora regirse por un principio básico de la economía, el cual, ostenta que para que los beneficios obtenidos (salidas) sean constantes o sostenibles, la variable insumos (entradas), que en este caso son los recursos naturales, también deberían ser constantes, y para que estas entradas fueran constantes, tenían que ser administradas eficazmente con una visión integral y a largo plazo.

El proceso de industrialización a nivel mundial, trajo severos daños al ambiente global. México, no escapó de esta problemática, pues aún cuando sabemos que somos una nación rica en recursos naturales y que nuestra gran diversidad biológica nos hace un territorio privilegiado en el planeta, también sabemos que a causa de una inconciencia colectiva sobre la importancia que el medio ambiente tiene sobre nuestras vidas cotidianas, estamos perdiendo esta riqueza de manera exponencial debido a que “los patrones de desarrollo que hemos seguido hasta hoy, han mermado considerablemente esa abundancia y en algunos casos han causado daños irreversibles a nuestros sistemas ecológicos”.<sup>117</sup>

Ha sido hasta hace muy poco tiempo, que la problemática entre los ámbitos económico y ecológico, (que por cierto derivan de la misma raíz griega *oikos*, que significa casa), ha cambiado el paradigma en sus respectivos marcos analíticos. Antes, cada una de estas disciplinas entendía su área de influencia, la una muy distante de la otra; ahora ya no se perciben más como sectores independientes el uno del otro, hoy reconocen que el área de influencia de una, esta estrechamente vinculada a la otra (Panayotou, 1994: 9). A partir de este necesario cambio de paradigma, en el que ahora se entiende una relación fundamental entre estas disciplinas, ha sido necesario intentar compatibilizar sus intereses, situación que ha traído grandes ventajas tanto a la economía como a la ecología.

Con la necesidad de replantear los modelos de desarrollo de las naciones, y con la intención de modificar los paradigmas y conceptos tradicionales de progreso, surgieron ideas que dejaban ver que la sostenibilidad del desarrollo global suponía la definición de una nueva relación economía - ecología, y que esto tenía que ver con *ecologizar la economía y economizar la ecología* (Herrero, 1996), todo ello con la intención de lograr armonizar el desarrollo, el

<sup>116</sup> Panayotou, Theodore, “Ecología, medioambiente y desarrollo: Debate crecimiento versus conservación”, México, Gernika, S. A., 1994, p. 63

<sup>117</sup> CNA, Programa Hidráulico Regional (PHR) 2002–2006, Gerencia Regional XIII Aguas del Valle de México y Sistema Cutzamala, Extracto del mensaje del presidente de la república, p.

consumo y el mantenimiento del medio ambiente a efecto de lograr un tipo de desarrollo que no fuera solamente temporal y espacial, sino que permaneciera en el tiempo y fuera extensivo a todo el mundo.

Diversos conceptos han puesto en evidencia la necesidad de modificar la forma en la que consideramos a los recursos naturales, esto es, verlos ahora como el motor básico de cualquier actividad humana, y aunque dichos conceptos han sido predecesores del concepto *desarrollo sustentable*, ellos han tenido como idea fundamental lograr la compatibilidad entre los ámbitos económico, social y ambiental.

### **2.1.1 El eco-desarrollo**

Uno de los pioneros conceptos que trataron de vincular la variable ambiental en los procesos sociales y económicos fue el *eco-desarrollo*. Este término fue empleado a principios de los años setenta para designar un nuevo estilo de desarrollo ambientalmente adecuado, basado en una estrategia de integración de la dimensión ecológica y socioeconómica en los procesos de desarrollo.

Con este planteamiento se reafirmó la necesidad de implementar un nuevo modelo de desarrollo con formas alternativas de consumo, de utilización de recursos, de aplicación de tecnologías y de planificación del desarrollo socioeconómico.

“El eco-desarrollo surge para dar respuesta a la necesidad de armonizar los procesos ambientales con los socioeconómicos, maximizando la producción de los ecosistemas para satisfacer las necesidades humanas presentes y futuras. Por tanto, su filosofía no puede decirse que difiera notablemente de la que subyace al desarrollo sostenible; es decir, un desarrollo ambientalmente sano, económicamente viable y socialmente justo con las generaciones presentes, manteniendo la solidaridad con las futuras generaciones”.<sup>118</sup>

### **2.1.2 El desarrollo humano sostenible**

En medio de una sociedad dinámica, las ideas y los conceptos fueron modificados, dejaron de ver únicamente la variable ambiental, comenzaron a ver al desarrollo en términos no sólo de calidad ambiental sino de calidad de vida humana, surgió entonces el concepto de *desarrollo humano* entendido como:

“Un proceso mediante el cual se ofrece a las personas mayores oportunidades. Entre éstas, las más importantes son: una vida prolongada y saludable, la educación y el acceso a los recursos necesarios para tener un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo”.<sup>119</sup>

<sup>118</sup> Jiménez Herrero, Luís M., “Ecodesarrollo”, vol. 3, Economía planeta, Barcelona, 1980, en Jiménez Herrero, Luís M., *Op., cit.*, p. 75

<sup>119</sup> Jiménez Herrero, Luís M., *Op., cit.*, p. 72

Después de que en 1986, la Comisión Mundial sobre el Ambiente y Desarrollo acuñó el término *desarrollo sostenible* y de que en 1990, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo introdujera oficialmente el término *desarrollo humano*, en 1994 el término *desarrollo humano sostenible* fue adoptado por Naciones Unidas, entendiendo a éste como:

“Un proceso que intenta mejorar la suerte de los seres humanos, un proceso integrado e integrador de los elementos que conforman la totalidad ambiental; un proceso en el cual los elementos y las partes sólo pueden ser evaluados significativamente en su relación con el todo”.<sup>120</sup>

### 2.1.3 El desarrollo sustentable

Algunas instituciones, como la OCDE y el Banco Mundial (BM), ha apoyado la tesis de que es posible mejorar la calidad ambiental y simultáneamente mantener el crecimiento económico. Para explicar dicha tesis, estas instituciones sostienen que existe una importante diferencia entre los conceptos crecer y desarrollarse.

“Mientras que crecer significa aumentar de tamaño con adición o asimilación de material, desarrollar significa expandir potencialidades, llegar gradualmente a un estado más completo, mayor o mejor. En sentido figurativo desarrollar es hacer pasar una cosa de orden físico, intelectual o moral por una serie de estados sucesivos, cada uno de ellos más perfecto o más complejo que el anterior”.<sup>121</sup>

Tradicionalmente bajo el predominio del lenguaje económico, el concepto *desarrollo* se convirtió en un fin en sí mismo, mas no en un instrumento para alcanzar un objetivo superior que se dirigiera hacia mejorar las condiciones de bienestar general. Aunque el desarrollo ha sido definido y entendido casi siempre desde el punto de vista económico, en las últimas décadas ha ampliado su visión admitiendo que el crecimiento económico no es exactamente equivalente al incremento en la calidad de vida humana, ya que “la medición de la felicidad, el bienestar y el desarrollo no pueden reflejarse solamente a través de las tasas de incremento de la producción”.<sup>122</sup>

“El desarrollo sostenible, por definición, se tiene que basar en las verdaderas rentas del capital, es decir, lo que está disponible para el consumo actual sin disminuir el valor del capital y de los recursos naturales, incorporando, consecuentemente, los efectos de la degradación y de la depreciación, y optimizando su función económica y ambiental”.<sup>123</sup>

Ante esta nueva forma de ver al *desarrollo*, organizaciones como la OCDE manifestaban que la gestión de los recursos naturales, y las políticas económicas y sectoriales tenían que implantarse con un enfoque integrador, contando con mecanismos adecuados de contabilidad para asegurar la

<sup>120</sup> *Ibid.*, p.73

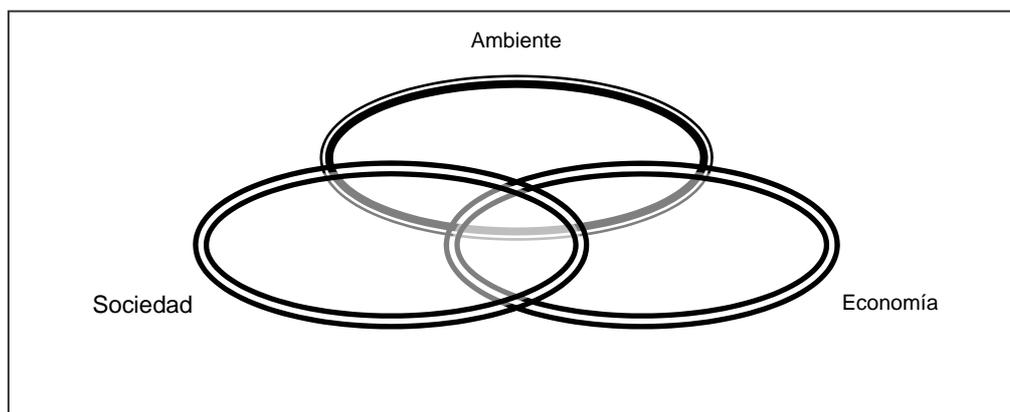
<sup>121</sup> *Ibid.*, p. 48

<sup>122</sup> *Ibid.*, p. 70

<sup>123</sup> Jiménez Herrero Luís M., *Op. cit.*, p. 230

sostenibilidad económica y ecológica a largo plazo (Herrero, 1996:215), congruente con esta óptica, el BM visualiza al *desarrollo sostenible* como la interacción de varios factores a la vez. El BM destaca que el cuidado y reforzamiento de los ámbitos económico, social y ambiental es vital para lograr dicho estado. El desglose de los elementos que este organismo contempla para el desarrollo sostenible son los siguientes:

**Diagrama 1: Elementos integradores del desarrollo sostenible.**



En el aspecto social:

- a) "La equidad,
- b) La participación social de los directamente responsables de la destrucción ambiental,
- c) La participación de los directamente afectados por aquella destrucción ambiental,
- d) El control de la toma de decisiones que afectan en el ambiente en que se vive,

En el aspecto económico:

- a) Los servicios a los que tenga acceso la población,
- b) Las necesidades inmediatas para la vida cotidiana,
- c) El desarrollo industrial,
- d) Desarrollo agropecuario,
- e) El uso eficiente de la mano de obra.

En el aspecto ambiental:

- a) La diversidad biológica existente,
- b) Los recursos naturales disponibles,
- c) La capacidad de recarga del ambiente,
- d) La integridad del ecosistema local,
- e) La disponibilidad de aire y agua libres de contaminación".<sup>124</sup>

<sup>124</sup> World Commission on Environment and Development (WCED), *Our common future*, Oxford, University Press, Oxford, N. Y., 1987, en Aceves Ávila, Carla D., "Bases fundamentales de derecho ambiental mexicano", México, Porrúa, 2003, p. 30

## 2.2 La Organización de las Naciones Unidas y el desarrollo sustentable

Ante la necesidad de equilibrar los ámbitos social, económico y ecológico, la ONU comenzó a tratar con mayor cuidado y frecuencia tales temas, dando como resultado hasta ahora un gran número de reuniones y acuerdos en estas materias. Aquí mencionamos cuatro eventos a nivel internacional que han marcado el cambio en la forma de percibir el *desarrollo*, ahora bajo una óptica integral en donde el público, los gobiernos, las empresas, las instituciones, y ONG's tienen que enfrentarse conjuntamente a la creciente crisis multisectorial.

El término *desarrollo sostenible*, fue primeramente incorporado al informe final de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CMMAD) en 1987, también conocido como Informe Brundtland, dicho informe asentó el principio de que "las consideraciones de orden ambiental deben incluirse en el proceso decisorio para el fomento del desarrollo económico".<sup>125</sup> Las ideas más novedosas de este informe giran en torno a los derechos de las futuras generaciones, la eliminación de la pobreza como prioridad mundial, y la necesidad de ajustar las acciones humanas a la capacidad del planeta.

En virtud de las anteriores consideraciones, inicialmente se pensó en introducir el concepto de *desarrollo sostenible* como: "el desarrollo que satisface las necesidades presentes, sin comprometer la viabilidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades".<sup>126</sup> De acuerdo con esta comisión, el logro del *desarrollo sostenible* se fundamenta en alcanzar los siguientes objetivos estratégicos:

- a) "Un sistema político que garantice la participación pública en los procesos de toma de decisiones a fin de fomentar la responsabilidad ciudadana;
- b) Un sistema de economía que sea capaz de producir ganancias al estado, así como conocimientos técnicos;
- c) Un sistema productivo que reconozca y esté cimentado en un respeto a las bases ecológicas del desarrollo;
- d) Un sistema administrativo flexible a fin de poder corregirlo en el momento necesario para poder satisfacer necesidades cambiantes y dinámicas".<sup>127</sup>

### 2.2.1 La conferencia de Estocolmo, 1972

En 1972, previo al informe Brundtland de 1987, la ONU organizó la conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente Humano, efectuada en Estocolmo, Suecia, del 5 al 16 de junio, la agenda de la conferencia, aunque no hablaba propiamente de *desarrollo sostenible*, contemplo una abundante temática relacionada con el *desarrollo*, entre la cual se incluyó:

- a) "La planeación y el manejo de los asentamientos humanos para el mejoramiento de la calidad ambiental,

<sup>125</sup> Informe Brundtland, Comisión Mundial Sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1987) en Banco Interamericano de Desarrollo (BID), "Agenda 21 y América Latina: La desafiante tarea de implantar legislación y políticas ambientales", s.f., p. 317

<sup>126</sup> Aceves Ávila, Carla D., *Op. cit.*, p. 28

<sup>127</sup> *Ibid.*, p. 31

- b) los aspectos educacionales, de información, sociales, y culturales, de la calidad ambiental,
- c) aspectos ambientales del manejo de recursos naturales, y la correlación entre el desarrollo y el ambiente”.<sup>128</sup>

## 2.2.2 La conferencia de Río, 1992

Veinte años más tarde se llevó a cabo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), también conocida como la Cumbre de la Tierra o La Conferencia de Río; esta conferencia tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil, del 3 al 14 de junio de 1992. En dicha conferencia se firmaron cinco instrumentos que servirían como base del derecho internacional ambiental, los cuales son:

- a) “La declaración de principios de Río, también conocida como “La Declaración de Río”;
- b) Agenda 21, un documento que identifica las acciones prioritarias para el logro de un desarrollo ordenado;
- c) La convención marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático;
- d) La convención marco sobre la Diversidad Biológica; y
- e) La declaración de principios para un consenso mundial respecto de la ordenación, conservación y desarrollo sostenible de bosques de todo tipo”.<sup>129</sup>

La declaración de Río, tuvo como principal objetivo establecer una alianza mundial para proteger la integridad del medio ambiente y hacerlo compatible con la visión del desarrollo mundial, teniendo presente en todo tiempo la naturaleza interdependiente de nuestro planeta. El Programa de acción emanado de la declaración de Río, “Programa 21, refleja un consenso mundial para promover una estrategia de desarrollo sostenible y ambientalmente racional para todos los países”.<sup>130</sup>

La Agenda 21, es el Plan internacional de acción a largo plazo sobre desarrollo ambiental, social y económico sustentable. En la Agenda 21 se describe un “marco jurídico y reglamentario eficaz para integrar la protección ambiental y el desarrollo en el proceso decisorio”.<sup>131</sup> El objetivo general, es fomentar de acuerdo con las condiciones específicas de cada región del planeta, así como de cada país, la incorporación del medio ambiente en el proceso de desarrollo económico y social.

De acuerdo con la Agenda 21, al hablar de *desarrollo sostenible* debemos comprender que lejos de tener un mero significado económico, el concepto del uso sostenible de los recursos naturales se orienta a la promoción de una mayor integración entre el objetivo de desarrollo y la necesidad de proteger el medio ambiente. La premisa fundamental de la Agenda 21 establece que, las estrategias de largo plazo para alcanzar un *desarrollo sostenible* deben permitir la satisfacción de las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades.

<sup>128</sup> Aceves Ávila, Carla D., *Op. cit.*, p. 84

<sup>129</sup> *Ibid.*, pp 87 y 88

<sup>130</sup> Jiménez Herrero, Luís M., *Op. cit.*, p. 40

<sup>131</sup> *Ibid.*, p.3

### 2.2.3 La Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, 2000

El 8 de Septiembre del año 2000, en Nueva York, la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, dio origen al establecimiento de los ocho objetivos de desarrollo del milenio, que es un Plan convenido por 189 estados miembros de la ONU así como algunas de las instituciones de desarrollo más importantes a nivel mundial. En dicha declaración se consideró en materia de *desarrollo sostenible* y agua potable, el siguiente objetivo y meta respectivamente:

- 1) “Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, con la intención de incorporar los principios de desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales; así como invertir la pérdida de recursos del medio ambiente, y
- 2) Reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen de acceso al agua potable, para el año 2015”.<sup>132</sup>

### 2.2.4 La Cumbre de Johannesburgo, 2002

Diez años después de la conferencia de Río, se llevo a cabo la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (CMDSD) en Johannesburgo, Sudáfrica, del 26 de Agosto al 4 de Septiembre de 2002, con la intención de evaluar el cumplimiento de la Agenda 21, y los avances hacia la *sustentabilidad* alcanzados por los países participantes sobre problemas prioritarios como agua, energía, salud y biodiversidad.

Dentro de las principales manifestaciones que se hicieron en materia de medio ambiente y desarrollo en esta conferencia, vinculadas a la presente investigación, destaca el reconocimiento de que es necesaria la modificación de los modelos insostenibles de producción y consumo, así como la protección y ordenación de los recursos naturales para el desarrollo social y económico. Se puso especial énfasis en el hecho de que el medio ambiente mundial sigue deteriorándose, que la pérdida de biodiversidad ha aumentado y con ello los desastres naturales han sido más frecuentes y devastadores, y ante ello los países en desarrollo se han vuelto cada vez más vulnerables. Para lograr los objetivos prioritarios que se asumieron en dicha cumbre, asociados al *desarrollo sustentable* se declaró que:

“La buena gestión de los asuntos públicos... es esencial para el desarrollo sostenible. En el plano nacional, las políticas ambientales, económicas y sociales bien fundadas, las instituciones democráticas que tengan en cuenta las necesidades de la población, el imperio de la ley, las medidas de lucha contra la corrupción,... y un entorno propicio a las inversiones constituyen la base del desarrollo sostenible. La buena gestión es esencial para el desarrollo sostenible. Las políticas económicas correctas, las instituciones democráticas sólidas y atentas a las necesidades de la población y las

<sup>132</sup> Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Objetivo 7, y meta 2, en [<http://www.un.org>], consultado el 29/04/07

infraestructuras mejoradas constituyen la base del crecimiento económico sostenido”.<sup>133</sup>

En esta conferencia se sostuvo que cada país tiene la responsabilidad de su propio *desarrollo sostenible*, se manifestó que todos los países tienen la obligación de “promover el desarrollo sostenible en el plano nacional..., promulgando y aplicado leyes claras y eficaces que apoyen el desarrollo sostenible”,<sup>134</sup> respaldados en todo tiempo por “la participación pública..., en la formulación y aplicación de políticas de desarrollo sostenible”.<sup>135</sup>

Ante tal escenario, es evidente que el fin último de la política ambiental moderna, la cual debe seguir cualquier país, apunta hacia el *desarrollo sustentable*, y hacia el entendido de que cada una de las políticas que se instrumenten y ejecuten tienen que implementarse en razón de las propias necesidades y posibilidades de cada nación, teniendo como base en todo tiempo los principios de *desarrollo sostenible*, entendiendo la *sustentabilidad* como “la capacidad de generar y mantener condiciones de desarrollo y cambios sostenidos en el tiempo, dirigidos a mejorar la calidad de vida de los habitantes”.<sup>136</sup> La *sustentabilidad* debe ser el nuevo punto de origen de los planes de desarrollo y sus políticas, ya que representa la única forma actual de ofrecer a nosotros mismos y a futuras generaciones una mejor calidad de vida.

### 2.3 Marco normativo e institucional de la gestión pública federal del agua

En el contexto del *desarrollo sustentable*, la participación ciudadana en las acciones orientadas a mejorar su hábitat ha tomado gran relevancia a nivel internacional, ejemplo de ello, es que desde el punto de vista normativo, de acuerdo a lo asentado en la declaración de Agenda 21 en su párrafo 23.2, uno de los “requisitos fundamentales para alcanzar el *desarrollo sustentable* es la amplia participación de la opinión pública en la adopción de decisiones”.<sup>137</sup>

En el plano nacional, también se ha dado un impulso importante en materia de legislación ambiental y participación ciudadana. Por ello, es que a partir de las consideraciones previstas en la concepción de *desarrollo sustentable*, ahora revisamos desde esta óptica, la forma en la cuál el orden de gobierno federal participa y ejerce sus funciones atribuidas con relación a la gestión pública, particularizando en la de los recursos hidráulicos en donde, uno de los principales retos es:

“... lograr una democratización real de la gestión pública, en un nuevo formato Estado-Sociedad, donde predomine el pluralismo participativo, la inclusión, la participación ciudadana y social, así como la rendición de cuentas de los gobernantes hacia los gobernados, es decir, modernizar su funcionamiento, a

<sup>133</sup> Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible, p. 2, en [<http://www.un.org>], consultado el 29/04/07

<sup>134</sup> *Ibid.*, p. 65

<sup>135</sup> *Ibidem.*

<sup>136</sup> Pineda, Juan de Dios, *et. al.* “La gestión pública...” *Op., cit.*, p. 142

<sup>137</sup> Programa 21, capítulo 23, párrafo 2, en [<http://www.un.org>], consultado el 01/05/07

fin de acceder a mayores niveles de eficacia, legitimidad y racionalidad de las administraciones públicas”.<sup>138</sup>

### **2.3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

De acuerdo con el artículo 25 de nuestra Constitución, corresponde al estado la rectoría del desarrollo de la nación a efecto de garantizar que éste sea integral y sustentable, al tiempo que fortalezca la soberanía de la nación y el sistema democrático. Y partiendo del entendido de que todo proceso de desarrollo tiene que ser planeado, el artículo 26 constitucional, expresa que será el estado quien organice un sistema de planeación democrática para el desarrollo nacional, el cual imprimirá solidez, dinamismo, permanencia y equidad en el proceso de crecimiento de la economía para consolidar la independencia y la democratización política y social de la nación. En nuestra nación, el proceso de planeación para el desarrollo considera que:

“Los fines del proyecto nacional... determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo”.<sup>139</sup>

Dicha declaración constitucional, en términos ideales, debe ser la que oriente la planeación nacional a efecto de cumplir con la satisfacción de las demandas sociales, ya que se entiende que únicamente mediante la verdadera incorporación de las aspiraciones sociales en el Plan Nacional de Desarrollo, y su puntual aplicación, será posible consolidar proyectos que nos encaucen hacia un desarrollo integral y sustentable. Bajo estas consideraciones, es que se analiza en el presente capítulo el grado de congruencia entre lo expresado por nuestro máximo ordenamiento legal y los medios institucionales de los que el estado se vale para alcanzar los objetivos plasmados en él.

### **2.3.2 Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales**

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), quien establece las bases de organización de la administración pública federal centralizada y paraestatal, manifiesta en el artículo 32 Bis que a la SEMARNAT le corresponde el despacho de 41 asuntos, de los cuales, a efecto de conocer su marco de atribuciones en materia de gestión del agua, a continuación se mencionan las siguientes.

I. Fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable;

<sup>138</sup> Pineda, Juan de Dios, *et. al.* “La gestión pública...” *Op. cit.*, p. 98

<sup>139</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), artículo 26, en [<http://www.constitucion.gob.mx/>], consultada el 05/05/07

III. Administrar y regular el uso y promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que correspondan a la federación...;

XIII Fomentar y realizar programas de restauración ecológica, con la cooperación de las autoridades federales, estatales y municipales...;

XXIV Administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de cuencas hidráulicas, vasos, manantiales de aguas de propiedad nacional, y de zonas federales correspondientes...;

XXVII Manejar el sistema hidrológico del Valle de México.

Como podemos ver, las atribuciones conferidas a la SEMARNAT en materia de agua propiedad de la nación consisten principalmente en administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento sustentable del agua, actividades que aún cuando se hallan claramente expresadas en esta Ley, como veremos en el presente capítulo, necesariamente tienen que hallar los canales adecuados para que desde el ámbito de gobierno federal, lleguen hasta los ámbitos estatales y, estos a su vez a los municipales o delegacionales, por ser precisamente en esos lugares en donde es utilizado dicho recurso.

### **2.3.3 Ley de Planeación**

Esta Ley, establece las bases para promover y garantizar la participación democrática de la que habla el antes referido artículo 26 constitucional, integrando a diversos grupos sociales, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los programas de gobierno, con la intención de que los ciudadanos dejen de ser únicamente receptores de las políticas de gobierno y ahora contribuyan activamente en el logro de sus propios objetivos. De acuerdo con esta Ley, se entiende por planeación nacional de desarrollo:

“... la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del ejecutivo federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia constitución y la ley establecen”.<sup>140</sup>

Algunos de los principales objetivos que esta Ley persigue, de acuerdo con lo expresado en el artículo primero, son: establecer las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo para dar dirección a la administración pública federal, así como establecer las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus representantes y autoridades.

Se considera que la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad que tienen tanto el gobierno como la sociedad sobre el desarrollo integral y sustentable del país, por ello,

<sup>140</sup> Ley de Planeación, artículo 3, en [<http://www.cddhcu.gob.mx/>], consultada el 05/05/07

gobierno y sociedad deberán procurar conjuntamente la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales, económicos y medioambientales contenidos en nuestra Carta magna.

Las principales actividades que deberán llevar acabo conjuntamente sociedad y gobierno, en materia de planeación democrática, radican en el fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacional, la consolidación, preservación y perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo, impulsando la participación activa de la sociedad en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno, así como el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para así lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional.<sup>141</sup>

El artículo 20 de esta Ley, se manifiesta en contra de la tradicional forma centralista de tomar decisiones y a favor de que la participación pública en las acciones del gobierno es una necesidad para el desarrollo de la nación, expresando lo siguiente:

“En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del plan y los programas a que se refiere esta ley... los grupos populares; las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad”.<sup>142</sup>

Considero que un punto que resulta necesario abordar al hablar de la planeación nacional, y de los instrumentos de los cuales ésta se sirve para el logro de sus objetivos, es el hecho de que se deje de ver la participación de los diversos sectores de la sociedad en la gestión de los asuntos públicos, únicamente como el requisito para lograr un anhelo. Para aspirar a ser una nación que base su desarrollo en la sustentabilidad integral de sus sectores, primero tenemos que modificar la forma en que la democracia se percibe en el imaginario colectivo de nuestro país, tenemos que convertirnos en una sociedad que no sólo tenga un sistema de elección de gobernantes democrática, sino que tenga un estilo de vida formal y sustancialmente democrático. Sólo así se podrá hablar de verdadera planeación democrática.

### **2.3.3.1 Plan Nacional De Desarrollo 2007–2012**

En el diario oficial publicado el 31 de mayo del 2007, se presentó el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el cual, tiene como finalidad establecer los “objetivos y estrategias nacionales que serán la base para los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales”<sup>143</sup> prioritarios que durante

<sup>141</sup> *Ibid.*, artículo 2, fracciones I, II y V

<sup>142</sup> *Ibid.*, artículo 20

<sup>143</sup> Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007–2012, p. 1, en [<http://pnd.presidencia.gob.mx/>], consultado el 07/05/07

el presente gobierno federal deberán regir la acción del gobierno, de tal forma que éste tenga una dirección claramente definida. Representa el compromiso que el gobierno asumió con los ciudadanos y, por lo tanto, permitirá la rendición de cuentas y la evaluación del cumplimiento de los objetivos en él plasmados.

La elaboración y estructura de este Plan halló sustento, en gran medida, en la perspectiva establecida en el proyecto “Visión México 2030”,<sup>144</sup> el cual representa una visión orientada hacia la sustentabilidad del desarrollo humano. El primer capítulo de este Plan define el *desarrollo humano sustentable* como la premisa básica para el desarrollo integral del país, así como los objetivos y las prioridades nacionales que habrán de regir la presente administración. La segunda parte, consta de cinco capítulos que corresponden a los cinco ejes de política pública del Plan, los cuáles, son:

1. “Estado de derecho y seguridad,
2. Economía competitiva y generadora de empleos,
3. Igualdad de oportunidades,
4. Sustentabilidad ambiental,
5. Democracia efectiva y política exterior responsable”.<sup>145</sup>

De acuerdo con este Plan, el gobierno aspira a que los mexicanos cuenten con oportunidades efectivas para ejercer a plenitud sus derechos ciudadanos y para participar activamente en la vida política, económica y social del país; para tal propósito, se fundamentan 10 objetivos nacionales en donde la premisa fundamental es el logro de una seguridad nacional, basada en la independencia y la soberanía del país, asegurando la viabilidad del estado y de la democracia. Sin embargo, no son todos estos objetivos los que inciden directamente en la presente investigación, por ello, he considerado presentar a continuación los objetivos número 8 y 9, mismos que me parecen medulares en materia de sustentabilidad ambiental y participación ciudadana respectivamente:

8. “Asegurar la sustentabilidad ambiental mediante la participación responsable de los ciudadanos en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento racional de la riqueza natural del país, logrando así afianzar el desarrollo económico y social sin comprometer el patrimonio natural y la calidad de vida de las generaciones futuras.

9. Consolidar un régimen democrático, a través del acuerdo y el diálogo entre los poderes de la unión, los órdenes de gobierno, los partidos políticos y los ciudadanos, que se traduzca en condiciones efectivas para que los mexicanos puedan prosperar con su propio esfuerzo y esté fundamentado en valores como la libertad, la legalidad, la pluralidad, la honestidad, la tolerancia y el ejercicio ético del poder”.<sup>146</sup>

<sup>144</sup> Visión México 2030 es una “apuesta común por un Desarrollo Humano Sustentable, una descripción del México deseable y posible. La imagen del país en el que deseamos vivir dentro de 23 años da sentido y contenido a las acciones que como gobierno y sociedad emprendemos a partir de ahora”, p. 3, en [<http://pnd.presidencia.gob.mx/>], consultado el 07/05/07

<sup>145</sup> PND 2007–2012, p. 2, en [<http://pnd.presidencia.gob.mx/>], consultado el 07/05/07

<sup>146</sup> *Ibid.*, pp. 4 y 5

El cuarto eje de la política pública nacional llamado *Sustentabilidad ambiental*, afirma la declaración del objetivo ocho, al considerar que la administración de los recursos naturales deberá llevarse a cabo de manera tal que sea posible mejorar el bienestar de la población actual, sin comprometer la calidad de vida de las generaciones futuras, por tal razón, el PND 2007–2012 considera que “uno de los principales retos que enfrenta México es incluir al medio ambiente como uno de los elementos de la competitividad y el desarrollo económico y social”,<sup>147</sup> pues sólo así será posible alcanzar un desarrollo sustentable.

Este eje, establece que los grandes retos del sector se fundamentan en entender el acceso al agua como un derecho inalienable, así como garantizar que la gestión integral de los recursos hídricos se lleve a cabo de forma corresponsable entre los tres órdenes de gobierno y la sociedad. Ante tal situación se contemplan dos objetivos que son: “incrementar la cobertura de servicios de agua potable y saneamiento en el país, y alcanzar un manejo integral y sustentable del agua”.<sup>148</sup>

Por su parte, el quinto eje del Plan, titulado *Democracia efectiva y política exterior responsable*, se manifiesta a favor de lo planteado por el objetivo nacional número nueve, ya que ostenta que la democracia no sólo es una forma de gobierno o de organización del poder político, sino que ésta debe entenderse fundamentalmente como un sistema representativo de gobierno ciudadano regido por el principio de mayoría.

“Una democracia requiere ciudadanos activos, bien informados, comprometidos y partícipes de la vida política del país, de forma tal que exijan resultados a sus representantes gubernamentales. Asimismo, la democracia demanda gobernantes responsables e interesados en el desarrollo integral del país y sus habitantes, actores políticos dispuestos al acuerdo mediante el diálogo, funcionarios públicos sujetos a controles de transparencia y que rindan cuentas a los ciudadanos sobre sus acciones de gobierno e instituciones sólidas que fomenten la participación y regulen el proceso de toma de decisiones”.<sup>149</sup>

De esta manera, tenemos que las dos crisis de las que hablábamos al inicio de este trabajo, se hacen presentes en el PND 2007–2012. El buen o mal manejo de un sistema de vida nacional discursivamente democrática pero fácticamente centralista, asociado a una crisis ambiental sin precedentes, será elemento clave en el curso que tome nuestro futuro inmediato, por ello, es que los problemas vinculados al suministro de agua, drenaje y tratamiento de las aguas así como el impacto que éstos tienen en la vida nacional, hacen necesaria “una gestión que tome en cuenta los intereses de todos los involucrados”,<sup>150</sup> es decir, una gestión que sea integral, en la que se incluya a la sociedad en la planeación e implementación de las decisiones tomadas por el gobierno.

<sup>147</sup> *Ibid.*, p. 137

<sup>148</sup> *Ibid.*, pp. 141 y 142

<sup>149</sup> *Ibid.*, pp. 160 y 161

<sup>150</sup> *Ibid.*, eje 4, punto 1 p. 140

## 2.3.4 Ley de Aguas Nacionales

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de aguas nacionales, tiene por ley reglamentaria a la Ley de Aguas Nacionales (LAN), publicada el 1 de diciembre de 1992, la cual, de acuerdo con lo que establece su primer artículo, las disposiciones de esta Ley tienen por objeto la regulación de la explotación y aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr el *desarrollo sustentable*. Esta Ley, es de gran relevancia para el desarrollo del sector hidraulico, ya que en ella se definen algunos conceptos en materia de gestión pública del agua, los cuales se muestran altamente compatibles con lo que se percibe en el orden internacional por gestión integral del agua; entre ellos destacan los siguientes:

a) El *desarrollo sustentable en materia de recursos hídricos* de acuerdo con lo expresado por el artículo tres, fracción XI, es el proceso que mediante instrumentos de carácter hídrico, económico, social y ambiental, tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas en el presente, pero sin comprometer la satisfacción de las necesidades de agua de las generaciones futuras.

b) En este mismo artículo, fracción XXVIII, se entiende la *gestión del agua* como un proceso sustentado en el conjunto de principios, políticas, actos, recursos, instrumentos, normas formales y no formales, bienes, recursos, derechos, atribuciones y responsabilidades, mediante el cual coordinadamente el gobierno, los usuarios del agua y las organizaciones de la sociedad, promueven e instrumentan para lograr el *desarrollo sustentable* en beneficio de los seres humanos y su medio social, económico y ambiental: 1) el control y manejo del agua y las cuencas hidrológicas, incluyendo los acuíferos y, por ende, su distribución y administración; 2) la regulación de la explotación, uso o aprovechamiento del agua y; 3) la preservación y sustentabilidad de los recursos hídricos en cantidad y calidad.

c) La *gestión integrada de los recursos hídricos* a la que se refiere la fracción XXIX, del mismo artículo, es entendida como un proceso que promueve la gestión y desarrollo coordinado del agua, la tierra, los recursos relacionados con éstos y el ambiente, con el fin de maximizar el bienestar social y económico equitativamente sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales.

Por su parte, en el marco de lo establecido en el artículo 27 constitucional con respecto a las aguas nacionales, los artículos 7 y 7 Bis de esta Ley declaran las diferencias entre lo que se considera como elementos de utilidad pública y de interés público.

Se considera de utilidad pública y como asunto de seguridad nacional la gestión integrada de los recursos hídricos, superficiales y del subsuelo, a partir de las cuencas hidrológicas en el territorio nacional; así como la protección, el

mejoramiento, conservación y restauración de cuencas hidrológicas, acuíferos y demás depósitos de agua de propiedad nacional.<sup>151</sup>

Los asuntos de interés público, por su propia naturaleza tienen una mayor gama de elementos que considerar, los cuales, van desde el considerar las cuencas como la unidad territorial básica para la gestión integrada de los recursos hídricos, pasando por la implementación de la descentralización para el mejoramiento de la gestión de los recursos hídricos por cuenca hidrológica, a través de Organismos de Cuenca y de Consejos de Cuenca, y llegando al establecimiento del principio básico en donde la organización de los usuarios, asociaciones civiles, organismos públicos y privados prestadores de servicios de agua rurales y urbanos, deben vincularse con los tres órdenes de gobierno para consolidar su participación en los Consejos de Cuenca.<sup>152</sup>

Con respecto a la cultura del agua, la prevención y control de la contaminación del líquido, se considera fundamental para nuestra nación que los tres órdenes de gobierno, los usuarios y las organizaciones de la sociedad, ejecuten las acciones necesarias para proteger y conservar la calidad del agua. Para ello, la LAN considera que la CNA deberá promover entre la población, autoridades y medios de comunicación, la cultura del agua acorde con la realidad del país y sus regiones hidrológicas, para lo cual, deberá realizar las siguientes actividades básicas:

I. “Coordinarse con las autoridades educativas en los órdenes federal y estatales para incorporar en los programas de estudio de todos los niveles educativos los conceptos de cultura del agua, en particular, sobre disponibilidad del recurso; su valor económico, social y ambiental; uso eficiente; necesidades y ventajas del tratamiento y reuso de las aguas residuales; la conservación del agua y su entorno; el pago por la prestación de servicios de agua en los medios rural y urbano y de derechos por extracción, descarga y servicios ambientales;

III. Informar a la población sobre la escasez del agua, los costos de proveerla y su valor económico, social y ambiental; y fortalecer la cultura del pago por el servicio de agua, alcantarillado y tratamiento;

V. Fomentar el uso racional y conservación del agua como tema de seguridad nacional, y alentar el empleo de procedimientos y tecnologías orientadas al uso eficiente y conservación del agua, y

VI. Fomentar el interés de la sociedad en sus distintas organizaciones ciudadanas o no gubernamentales, colegios de profesionales, órganos académicos y organizaciones de usuarios, para participar en la toma de decisiones, asunción de compromisos y responsabilidades en la ejecución, financiamiento, seguimiento y evaluación de actividades diversas en la gestión de los recursos hídricos”.<sup>153</sup>

<sup>151</sup> Ley de Aguas Nacionales (LAN), artículo 7, fracciones I y III, en [<http://www.cddhcu.gob.mx/>], consultada el 07/05/07

<sup>152</sup> *Ibid.*, artículo 7 Bis, fracciones I, II, III y X

<sup>153</sup> *Ibid.*, artículo 84 Bis

### 2.3.4.1 La Comisión Nacional del Agua

La Ley de Aguas Nacionales en su artículo 3, Fracción XII, manifiesta que la Comisión Nacional del Agua (CNA) es un órgano administrativo desconcentrado de la SEMARNAT, con autonomía técnica, ejecutiva, administrativa, presupuestal y de gestión de las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes. La CNA, de acuerdo con lo establecido en el artículo 9 de la LAN pretende constituirse como el órgano superior con carácter técnico, normativo y consultivo de la federación, en materia de gestión integrada de los recursos hídricos, la cual incluya la administración, regulación, control y protección del agua, atribuciones que originalmente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal otorga a la SEMARNAT.

La misión de la CNA consiste en administrar y preservar las aguas nacionales con la participación de la sociedad para lograr el uso sustentable del recurso, considerando la delegación de la responsabilidad y la participación de la sociedad para construir, operar y mantener la infraestructura hidráulica, así mismo pretende lograr la participación social activa en la preservación de la calidad y cantidad del agua, reconociendo el valor económico y estratégico que este recurso tiene para nuestro país (CNA, 2007).

La visión de la CNA, se describe además de tener la intención de ser un órgano normativo y de autoridad con calidad técnica, ser un “promotor de la participación de la sociedad y de los órdenes de gobierno en la administración del agua”.<sup>154</sup>

La fracción XLII, del artículo 3, de la Ley de Aguas Nacionales, establece que la CNA tiene dentro de sus obligaciones elaborar el Programa Nacional Hidráulico (PNH), definido en como el documento rector que integra los planes hídricos, en el cual, se definen la disponibilidad, el uso y aprovechamiento del recurso, así como las estrategias, prioridades y políticas, para lograr el equilibrio del desarrollo regional sustentable y avanzar en la gestión integrada de los recursos hídricos. En el PNH 2007-2012<sup>155</sup> se presentaron los objetivos nacionales del sector hidráulico, entre los que destacan los siguientes:

- a) “Incrementar el acceso y calidad de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento.
- b) Promover el manejo integrado y sustentable del agua en cuencas y acuíferos.
- c) Consolidar la participación de los usuarios y la sociedad organizada en el manejo del agua y promover la cultura de su buen uso.
- d) Crear una cultura contributiva y de cumplimiento a la Ley de Aguas Nacionales en materia administrativa”.<sup>156</sup>

También corresponde a la CNA la elaboración del Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales (PNMA), el cual, con la intención de realizar una gestión ambiental integral y descentralizada, presenta una serie de principios bajo los cuales se diseñarán las estrategias correspondientes al

<sup>154</sup> CNA, visión de la CNA, en [<http://www.cna.gob.>], consultado el 11/04/07

<sup>155</sup> CNA, el PNMA 2007-2012, al día 20 de Septiembre de 2007, aún estaba en revisión

<sup>156</sup> Comisión Nacional del Agua, “Estadísticas del agua en México 2007”, p. 161

sector hidráulico, entre las que destacan: el logro de sectores productivos competitivos y ambientalmente sustentables; así como garantizar la conservación de la biodiversidad de país, frenando y en su caso revirtiendo la contaminación del agua, aire y suelo.<sup>157</sup>

Con el fin de instrumentar los principios antes mencionados, y cumplir así con su misión, la CNA para el ejercicio de sus atribuciones, se organiza en dos modalidades: “el nivel nacional, y el nivel regional hidrológico-administrativo, a través de sus Organismos de Cuenca”.<sup>158</sup> A continuación se presentan las atribuciones de la CNA en su ámbito nacional que se relacionan con este estudio:

I.”Fungir como la autoridad en materia de la cantidad y de la calidad de las aguas y su gestión en el territorio nacional...;

II. Formular la política hídrica nacional y proponerla al titular del Poder Ejecutivo Federal, por conducto de "la Secretaría", así como dar seguimiento y evaluar de manera periódica el cumplimiento de dicha política;

VII. Atender los asuntos y proyectos estratégicos y de seguridad nacional en materia hídrica;

XIX. Acreditar, promover, y apoyar la organización y participación de los usuarios en el ámbito nacional, y apoyarse en lo conducente en los gobiernos estatales, para realizar lo propio en los ámbitos estatal y municipal, para mejorar la gestión del agua, y fomentar su participación amplia, informada y con capacidad de tomar decisiones...;

XXVI. Promover en el ámbito nacional el uso eficiente del agua y su conservación en todas las fases del ciclo hidrológico, e impulsar el desarrollo de una cultura del agua que considere a este elemento como recurso vital, escaso y de alto valor económico, social y ambiental, y que contribuya a lograr la gestión integrada de los recursos hídricos”.<sup>159</sup>

Por otra parte, la CNA en el ámbito regional opera a través de las gerencias regionales, las cuales, son responsables de administrar y preservar las aguas nacionales en cada una de las trece regiones hidrológico-administrativas en que se ha dividido el país.<sup>160</sup> He considerado tomar las siguientes tareas básicas de la CNA en su ámbito regional:

I. “Determinar la disponibilidad del agua.

III. Lograr el uso sustentable del agua.

IV. Asegurar la preservación de los acuíferos.

V. Garantizar la calidad del agua superficial.

VI. Llevar a cabo la recaudación en materia de aguas nacionales...

IX. Promover la cultura del buen uso y preservación del agua.

XII. Operar la infraestructura estratégica”.<sup>161</sup>

<sup>157</sup> CNA , Programa Nacional Hidráulico (PNH) 2001-2006, p 11, resumen ejecutivo, CD. de cortesía

<sup>158</sup> *Ibid.*, artículo 9

<sup>159</sup> *Ibid.*, artículo 9 fracciones I a LIV

<sup>160</sup> Las regiones y sus sedes véase “Acerca de CONAGUA”, en [<http://www.cna.gob.>]

<sup>161</sup> CNA, Tareas básicas de la CNA en su ámbito regional, en “Acerca de CONAGUA”, [<http://www.cna.gob.>], consultado el 11/04/07

Después de revisar la misión, visión, obligaciones y atribuciones de la CNA, podemos decir que, en términos generales esta Comisión es el organismo en quien se deposita prácticamente toda la gestión federal del agua, ya que si bien ésta se apoya de los gobiernos estatales y municipales así como de algunas secretarías de estado y de la sociedad en general para cumplir su misión, la CNA es la responsable de formular la política hídrica nacional a través del PNH, así como de realizar una gestión ambiental integral y descentralizada a través de la creación e implementación del PNMA, además de acreditar y promover la organización y participación de los usuarios, y en general todo lo necesario a efecto de lograr el uso sustentable del agua.

Ante tal carga de responsabilidades, la CNA ha empleado la descentralización como instrumento para lograr los objetivos planteados por una sociedad como la nuestra y en un territorio como el nuestro, sin embargo, es de mencionar que en dicha descentralización, aunque ha sido territorial y administrativa y ha pretendido otorgar cada vez mayor poder a los estados y municipios, al parecer, sigue faltando la adecuada inserción del componente social en el Sistema de Planeación Democrática, ya que aún cuando existen Consejos de Cuenca integrados al menos por 50% de ciudadanos que no deben ser servidores públicos,<sup>162</sup> las funciones de estos Consejos son reducidas en el marco de la toma de decisiones, situación que muestra una desvinculación entre los objetivos planteados para este organismo y los medios para lograrlos.

### **2.3.5 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**

Esta Ley, es rica en disposiciones en materia de participación social y acciones para propiciar el *desarrollo sustentable*, pues sus objetivos centrales son garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar, asegurar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente a efecto de lograr el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, de manera que sean compatibles con las actividades de la sociedad y la obtención de beneficios económicos.<sup>163</sup>

Para poder alcanzar dichos objetivos, este ordenamiento establece coherentemente con las manifestaciones de la Agenda 21, en el artículo 15, fracción III, que son tanto las autoridades y los particulares quienes deben asumir la responsabilidad de la protección del equilibrio ecológico, pues solamente responsabilizándonos por nuestro medio ambiente de manera voluntaria y conciente será posible afrontar el problema ambiental de nuestro país, para ello, de acuerdo con el artículo 157 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), el gobierno federal deberá promover la participación corresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales a efecto de orientarnos hacia el proceso del *desarrollo sustentable*.

<sup>162</sup> LAN, artículo 13 Bis

<sup>163</sup> Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), artículo 1 fracciones I, II, III, V, VI, VII y IX, en [<http://www.diputados.gob.mx>], consultada el 09/05/07

Esta Ley, define el *desarrollo sustentable* en la fracción III, del artículo 3, de una manera muy similar a lo que plantea la Ley de Aguas Nacionales; lo define como un proceso que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras, así mismo, esta fracción define el *aprovechamiento sustentable* como la utilización de los recursos naturales en forma que se respete la integridad funcional y las capacidades de carga de los ecosistemas de los que forman parte dichos recursos.

Congruente con la nueva forma de percibir la gestión ambiental, desde un enfoque integrador, la LGEEPA expresa nueve instrumentos de política ambiental, los cuales son: a) planeación ambiental; b) ordenamiento ecológico del territorio; c) instrumentos económicos; d) regulación ambiental de los asentamientos humanos; e) evaluación del impacto ambiental; f) normas oficiales mexicanas en materia ambiental; g) autorregulación y auditorías ambientales; h) investigación y educación ecológicas; i) y por último la información y vigilancia,<sup>164</sup> elementos que definitivamente tienen que asociarse al proceso de planeación democrática a efecto de propiciar la conservación del medio ambiente, y que tendrían que ser retomados por los Consejos de integración mixta en los tres órdenes de gobierno.

Dentro del título tercero llamado *Aprovechamiento Sustentable de los Elementos Naturales*, el capítulo uno aborda los temas referentes al aprovechamiento sustentable del agua y los ecosistemas acuáticos; en él se manifiesta que en materia de aprovechamiento sustentable del agua y de los ecosistemas acuáticos se considerarán los siguientes criterios, mismos que podemos considerar como principios básicos para los tres órdenes de gobierno:

- I. “Corresponde al estado y a la sociedad la protección de los ecosistemas acuáticos y del equilibrio de los elementos naturales que intervienen en el ciclo hidrológico;
- II. El aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que comprenden los ecosistemas acuáticos debe realizarse de manera que no se afecte su equilibrio ecológico;
- III. Para mantener la integridad y el equilibrio de los elementos naturales que intervienen en el ciclo hidrológico, se deberá considerar la protección de suelos y áreas boscosas y selváticas y el mantenimiento de caudales básicos de las corrientes de agua, y la capacidad de recarga de los acuíferos”.<sup>165</sup>

Ahora bien, después de estudiar los principales ordenamientos federales en materia de gestión del agua, podemos decir que, ciertamente como advertíamos al inicio del presente capítulo, México ha avanzado en legislación

<sup>164</sup> LGEEPA, Capítulo IV “Instrumentos de la Política Ambiental”, artículos 17-42

<sup>165</sup> LGEEPA, artículo 88 fracciones I, II, III, V, VI, VII y IX, en [<http://www.diputados.gob.mx>], consultada el 09/05/07

ambiental, pero por otro lado, también podemos confirmar que de acuerdo con la experiencia empírica, la legislación nacional que se ha orientado hacia la concatenación de los acuerdos internacionales, que se refieren al *desarrollo sustentable* como premisa básica para la implementación de políticas nacionales, de los cuales México ha participado, no han evidenciado en términos generales su beneficio para el país, ya que si bien se han normado más áreas y más explícitamente, la condición actual del país en las áreas sociales, políticas, económicas y ambientales no permite que tales normas sean implementadas cabalmente.

Si en verdad se pretende garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, la participación social empleada en favor del *desarrollo sustentable* debe ser un objetivo central tanto para el gobierno como para la sociedad, y ello tendrá que entenderse desde una óptica integral, que considere los elementos requeridos para tal anhelo no de forma aislada sino como elementos totalmente interdependientes, sabiendo que si la relación entre gobierno y sociedad mejora, también las acciones que éstos dos sectores juntos puedan efectuar con miras en la sustentabilidad tendrán mayores posibilidades de éxito.

## **2.4 Gestión pública federal del agua**

En los últimos años, la participación social en México ha sido impulsada fundamentalmente por dos factores: por un lado, la reacción de la sociedad ante diversos asuntos que le son insatisfactorios, y por otro, por la iniciativa del propio gobierno quien, a partir del reconocimiento de la problemática nacional y de la sobre carga de responsabilidades, ha recurrido a involucrar de manera institucional a la sociedad, procurando con ello evitar la pérdida de legitimidad.

La inconformidad en el sector social generada por la histórica opacidad en el rendimiento de cuentas de los gobiernos, así como un reciente proceso democratizador en nuestro país, han impulsado la creación de ordenamientos que tienen como objetivo mostrar abiertamente a la sociedad los avances en los programas, proyectos y metas de los gobiernos.

En esta dinámica, y con el fin de institucionalizar la participación social, se publicó el 9 de febrero de 2004, la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, la cuál, pretende precisamente el fomento de algunas actividades que realizan las organizaciones de la sociedad civil en áreas que el gobierno ha considerado de interés público.

En el artículo 5 de esta Ley, se hace referencia a las actividades de la sociedad civil que se entienden como objeto de fomento, entre ellas, destaca la expresada en la fracción XII, que habla del apoyo de la sociedad en el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del *desarrollo sustentable* a nivel regional y comunitario.

Dentro de los derechos que se otorgan a las organizaciones de la sociedad civil, plasmados en el artículo 6 de esta Ley, destacan: participar como instancias de participación y consulta; participar en los mecanismos de contraloría social que establezcan u operen dependencias y entidades; coadyuvar con las autoridades competentes en la prestación de servicios públicos relacionados con las actividades que se consideran objeto de fomento; participar en la planeación, ejecución y seguimiento de las políticas, programas, proyectos y procesos que realicen las dependencias y entidades.<sup>166</sup>

En el mismo sentido, el artículo 14 de la LAN, manifiesta que la CNA acreditará, promoverá y apoyará la organización de los usuarios para mejorar el aprovechamiento del agua y la preservación y control de su calidad, así mismo, con la intención de impulsar la participación de este sector, y de acuerdo con el artículo 14 Bis de esta Ley, la CNA conjuntamente con los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios promoverá y facilitará la participación de la sociedad en la planeación, toma de decisiones, ejecución, evaluación y vigilancia de la política nacional hídrica.

Para lograr estos resultados, la CNA a través de los Organismos de Cuenca y con apoyo en los Consejos de Cuenca, tiene la obligación de realizar las actividades enfocadas al fomento de la cultura de participación ciudadana, valiéndose de la promoción de espacios y mecanismos para que los usuarios y la sociedad puedan participar en los procesos de toma de decisiones en materia del agua y su gestión, generando con ello que la sociedad asuma compromisos y responsabilidades directas en la instrumentación, realización y evaluación de medidas específicas para contribuir en el mejoramiento de la gestión de los recursos hídricos, con el fin de lograr la preservación y uso eficiente del agua.<sup>167</sup>

Ya que los Organismos de Cuenca, con el apoyo de los Consejos de Cuenca, son los principales instrumentos a través de los cuales la CNA promueve la participación de los usuarios del agua en actividades relacionadas con la toma de decisiones referentes al sector, ahora nos referimos a ellos con la intención de identificar sus principales características y funciones en la gestión pública del agua. Para ello, es necesario que partamos de los conceptos marco en los que se desenvuelven las funciones de dichos organismos.

El primer marco a identificar es la *cuenca hidrológica*, misma que se define en la fracción XVI, del artículo 3 de la Ley de Aguas Nacionales, como la unidad territorial en donde ocurre el agua en distintas formas, y ésta se almacena o fluye hasta un punto de salida que puede ser el mar u otro cuerpo receptor. La cuenca hidrológica conjuntamente con los acuíferos, constituye la unidad de gestión de los recursos hídricos. La cuenca hidrológica, está a su vez integrada por subcuencas y estas últimas están integradas por microcuencas.

<sup>166</sup> Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil., artículo 6 fracciones II, IV VIII, X y XI, en [<http://www.diputados.gob.mx>], consultada el 11/05/07

<sup>167</sup> LAN, artículo 14 Bis

Lo que se entiende por *región hidrológica*, en el inciso a), fracción XVI, del artículo 3 de la LAN, es un área territorial en la que se considera a la cuenca hidrológica como la unidad básica para la gestión de los recursos hídricos, cuya finalidad es el agrupamiento y sistematización de la información, análisis, diagnósticos, programas y acciones en relación con la ocurrencia del agua en cantidad y calidad, así como su explotación, uso o aprovechamiento. Normalmente una región hidrológica está integrada por una o varias cuencas hidrológicas, y una o varias regiones hidrológicas integran una región hidrológico – administrativa.

La *Región Hidrológico–Administrativa* se define en el inciso b), fracción XVI, artículo 3 de la LAN, como un área territorial integrada por una o varias regiones hidrológicas, en la que se considera a la cuenca hidrológica como la unidad básica para la gestión de los recursos hídricos y en donde el municipio representa la unidad principal de gestión administrativa en el país.

#### **2.4.1 Los Organismos de Cuenca**

El artículo 12 Bis de la LAN, declara que en el ámbito de las cuencas hidrológicas, regiones hidrológicas y regiones hidrológico-administrativas, el ejercicio de la autoridad en la materia y la gestión integrada de los recursos hídricos, incluyendo la administración de las aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes, estará a cargo de la CNA a través de Organismos de Cuenca, los cuales, son de índole gubernamental y se apoyará en Consejos de Cuenca, quienes son de integración mixta.

Los Organismos de Cuenca, son definidos por el artículo 12 Bis de la LAN, como unidades técnicas, administrativas y jurídicas especializadas, con carácter autónomo, adscritas directamente al titular de la CNA,<sup>168</sup> cuyas atribuciones, naturaleza y ámbito territorial de competencia se establecen en la LAN y cuyos recursos y presupuesto son determinados por la CNA.

Los Organismos de Cuenca tienen el perfil de unidades regionales especializadas, y funcionan en armonía con los Consejos de Cuenca en la consecución de la gestión integrada de los recursos hídricos en las cuencas hidrológicas y regiones hidrológicas,<sup>169</sup> aunque por su carácter especializado, los Organismos de Cuenca actúan con autonomía ejecutiva, técnica y administrativa en el ejercicio de sus funciones y en el manejo de los bienes y recursos que se les destinen.<sup>170</sup>

Las principales atribuciones que la LAN contempla para estos Organismos de Cuenca se expresan en el artículo 12 Bis. 6, entre las que consideramos las siguientes:

- I. ...realizar la administración y custodia de las aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes;

<sup>168</sup> Véase también, LAN, artículo 3 fracción XXXIX.

<sup>169</sup> LAN, artículo 12 Bis 1

<sup>170</sup> *Ibidem.*

II. Formular y proponer a "la Comisión" la política hídrica regional;

IV. Programar, estudiar, construir, operar, conservar y mantener las obras hidráulicas federales directamente o a través de contratos o concesiones con terceros, y realizar acciones que correspondan al ámbito federal para el aprovechamiento integral del agua, su regulación y control y la preservación de su cantidad y calidad;

VII. Fomentar y apoyar los servicios públicos urbanos y rurales de agua potable, alcantarillado, saneamiento, recirculación y reúso, para lo cual se coordinará en lo conducente con los gobiernos de los estados, y a través de éstos, con los municipios...;

XI. Preservar y controlar la calidad del agua, así como manejar las cuencas hidrológicas y regiones hidrológicas que le correspondan...;

XV. Promover en coordinación con Consejos de Cuenca, gobiernos de los estados, organizaciones ciudadanas o no gubernamentales, asociaciones de usuarios y particulares, el uso eficiente del agua y su conservación en todas las fases del ciclo hidrológico, e impulsar una cultura del agua que considere a este elemento como un recurso vital, escaso y de alto valor económico, social y ambiental y que contribuya a lograr la gestión integrada de los recursos hídricos;

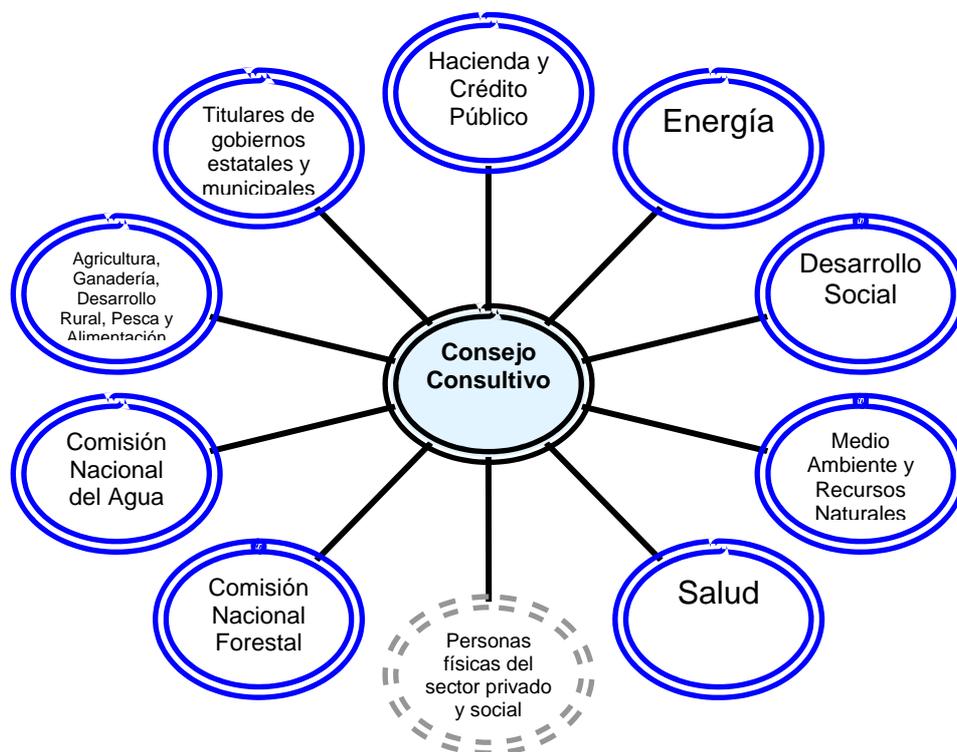
XXVII. Mantener actualizado y hacer público periódicamente el inventario de las aguas nacionales, y de sus bienes públicos inherentes...;

Cada Organismo de Cuenca debe contar con un Consejo Consultivo, el cuál, es un organismo autónomo de consulta, que como se muestra en el organigrama inferior, está integrado por los titulares de diferentes dependencias gubernamentales, titulares de los gobiernos estatal y municipales correspondientes, y personas físicas del sector privado y social, estudiosas y sensibles a la problemática en materia de agua, su gestión y las formas para su atención y solución, con vocación altruista y que cuenten con un elevado reconocimiento y respeto.<sup>171</sup> En lo referente a la toma de decisiones al interior de estos Consejos Consultivos, serán los representantes designados por los titulares de las secretarías, de la CNA, de cada entidad federativa y de las presidencias municipales correspondientes, los que participarán con voz y voto,<sup>172</sup> dejando así la posibilidad a la intervención de personas del sector privado y social limitada a una decisión en la que sólo tienen voto los representantes gubernamentales que son parte del propio Consejo.

<sup>171</sup> LAN, artículo 14 Bis. 1

<sup>172</sup> *Ibid.*, artículo 12 Bis 2

**Organigrama 1: Integración del Consejo Consultivo de los Organismos de Cuenca.**



Fuente: LAN, artículo 14 bis. 1. Elaboración propia

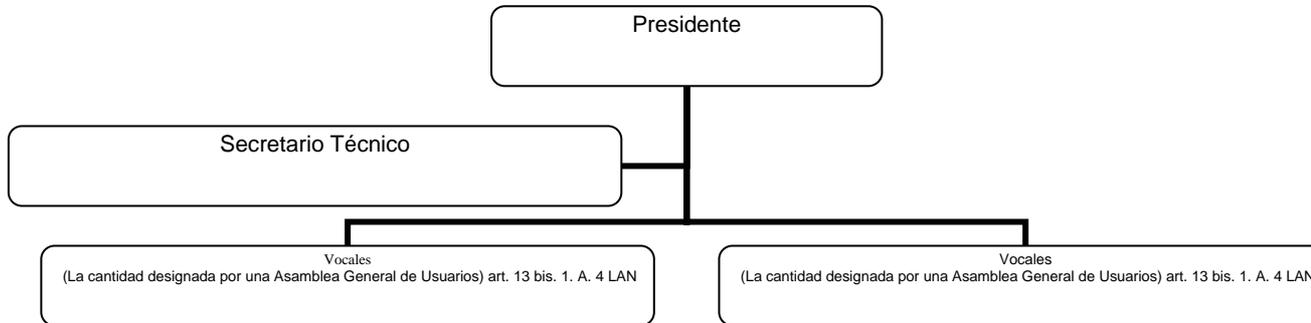
### 2.4.2 Los Consejos de Cuenca

De acuerdo con la nueva forma de percibir la gestión pública, un motivo fundamental para poder declarar que la gestión del agua en el ámbito de gobierno federal es pública, es hablar de los Consejos de Cuenca, pues éstos son órganos colegiados de integración mixta, no subordinados a la CNA ni a los Organismos de Cuenca y realizan actividades de coordinación, concertación, apoyo, consulta y asesoría, orientadas a formular y ejecutar programas y acciones para la mejor administración de las aguas.<sup>173</sup>

De acuerdo con los artículos 3, fracción XV, y 13 de la LAN, será la CNA quien establezca los Consejos de Cuenca, mismos que se integran de acuerdo con el artículo 13 Bis de la LAN, con un Presidente, un Secretario Técnico y Vocales, con voz y voto, que representen a los tres órdenes de gobierno, usuarios del agua y organizaciones de la sociedad, como se muestra en el siguiente organigrama.

<sup>173</sup> LAN., artículo 13

## Organigrama 2: Integración de los Consejos de Cuenca.



A diferencia de los Organismos de Cuenca, en los Consejos de Cuenca se requiere al menos de 50% de representantes de usuarios y organizaciones ciudadanas o no gubernamentales. Y de acuerdo con lo establecido por el artículo 13 Bis 3 de la Ley de Aguas Nacionales, dichos Organismos tendrán, entre otras, las siguientes atribuciones:

I. Contribuir a la gestión integrada de los recursos hídricos en la cuenca o cuencas hidrológicas respectivas, contribuir a reestablecer o mantener el equilibrio entre disponibilidad y aprovechamiento de los recursos hídricos, considerando los diversos usos y usuarios...;

IV. Participar en la definición de los objetivos generales y los criterios para la formulación de los programas de gestión del agua de la cuenca en armonía con los criterios generales de la programación hídrica nacional;

V. Promover la participación de las autoridades estatales y municipales y asegurar la instrumentación de los mecanismos de participación de los usuarios de la cuenca y las organizaciones de la sociedad, en la formulación, aprobación, seguimiento, actualización y evaluación de la programación hídrica de la cuenca o cuencas...;

VIII. Participar en el análisis de los estudios técnicos relativos a la disponibilidad y usos del agua...;

XI. Contribuir a la valoración económica, ambiental y social del agua;

XVIII. Participar en el mejoramiento de la cultura del agua como recurso vital y escaso, con valor económico, social y ambiental.

De acuerdo con las anteriores consideraciones, podemos decir que, la gestión integral de los recursos hídricos consiste en armonizar el uso, aprovechamiento y administración de todos los recursos naturales (suelo, agua, flora y fauna) y en manejar los ecosistemas comprendidos en una cuenca hidrológica a partir del conocimiento de las relaciones establecidas entre los recursos y los ecosistemas, los objetivos económicos y sociales, y las prácticas productivas y formas de organización que adopta la sociedad para satisfacer sus necesidades y procurar su bienestar en términos sustentables. Por ello, es

que la CNA considera ideal que la gestión de recursos hídricos se lleve a cabo a partir de las cuencas hipológicas, ya que de esta forma las propias características físicas de la región, la integración de actores que influyen en los cuerpos de agua cercanos a sus actividades diarias, entre otras ventajas, hacen de esta gestión un factor holístico de desarrollo.

Sin embargo, como podemos observar, la parte pública de la gestión del agua en el ámbito federal funciona principalmente bajo las actividades de los Organismos de Cuenca y los Consejos de Cuenca, y evidentemente dichas instituciones tienen diferencias sustanciales, ya que aún cuando en términos legales sus atribuciones tienen el mismo objetivo, que es la gestión integral de los recursos hídricos, en términos reales, los Consejos de Cuenca, quien por su naturaleza permiten una intervención efectiva y directa de la sociedad, hunden sus atribuciones en actividades como apoyar, contribuir o participar en lo que los Organismos de Cuenca, (quienes limitan la voz y el voto exclusivamente a los servidores públicos), decidan, ejerzan, instrumenten, operen o controlen. Es decir, las decisiones siguen siendo tomadas en las cúpulas y llevadas a esferas de intervención ciudadana para su aplicación, limitando así el acceso del público a la toma de decisiones.

Para concluir este capítulo, y partiendo de las consideraciones que hacen las Naciones Unidas acerca de lo que se entiende por *desarrollo sustentable*, y la vinculación de este término con los elementos jurídicos e institucionales que dan origen a la gestión pública de los recursos naturales en nuestro país, específicamente del agua, tenemos que reflexionar acerca de la congruencia que existe entre el discurso jurídico y político, y la realidad que vive nuestro país con respecto a la gestión del agua. Al respecto, podemos decir que, aún cuando existen mecanismos institucionales y legales que parecen tener la intención de orientarse hacia la satisfacción de las nuevas demandas sociales, y de propiciar la participación ciudadana en el proceso de la gestión pública, como en el caso de los Consejos de Cuenca, la función tanto de las leyes como de las instituciones, en términos reales aún se percibe muy lejana de las necesidades de nuestro país.

Aunque las leyes ahora se manifiestan en contra de la inoperante forma excluyente de gobernar, la realidad sigue siendo que la participación de la que hablan las leyes se refiere sobre todo a la consulta. La sustentabilidad ambiental que se pretende alcanzar con la participación responsable de los ciudadanos en las acciones necesarias para el aprovechamiento racional de la riqueza natural del país, parece estar aún lejana de nuestra realidad.

A pesar de la influencia y de las demandas que han ejercido las decisiones adoptadas por organismos internacionales como la ONU en nuestro país, pareciera que seguimos en la disyuntiva ¿conservación del medio ambiente o crecimiento económico? Tal vez, aún no nos ha quedado claro que es posible hacer compatibles estas dos aspiraciones nacionales, y que esta posibilidad se hará patente no por un decreto presidencial o por la creación de más leyes que se presentan inconsistentes, según lo expresa la sociedad, sino por un cambio de actitud en los individuos hacia el medio ambiente.

“En política ambiental, la conservación del medio ambiente significa proteger y al mismo tiempo usar de manera sustentable los recursos naturales. Ésa es una de las condiciones básicas para acceder a mayores oportunidades de bienestar en la sociedad, particularmente para aquellos sectores de la población que viven con más carencias. Sociedad humana y naturaleza son una unidad; de ahí la importancia de reconocer la interdependencia que existe entre ambos y el valor de conservar su equilibrio, antes de que uno de ellos se pierda o dañe irremediablemente”.<sup>174</sup>

Para que México pueda alcanzar sus aspiraciones con relación al desarrollo integral y a la sustentabilidad de su medio ambiente, particularmente de un recurso vital como el agua, no basta con declaraciones políticas o de campaña, no basta con modificar o incrementar la legislación en materia económica, social y medioambiental, “no tiene ningún objeto que se generen los canales para la participación social, si los elementos que resultan de ésta, no son tomados en cuenta para la toma de decisiones”.<sup>175</sup> Ante las exigencias económicas, sociales y ambientales del país, resulta imperante no sólo buscar sino implementar nuevas formas de participación y gestión pública, las cuales vinculen a los gobiernos con los individuos en un mismo sentir, por ello, es que resulta urgente que existan las condiciones de aplicabilidad, mediante planes, programas y estrategias, para que estas declaraciones tengan vida y sean congruentes con las necesidades presentes de la nación.

<sup>174</sup> Lozano Domínguez, *Op., cit.*, p. 53

<sup>175</sup> Burguete Stanek, Leopoldo, Ponencia: “Desarrollo Sustentable y Participación Social”, Instituto Nacional de Ecología, p. 6, en [<http://www.ine.gob.mx>] , consultado el 13/05/07

## Capítulo III

### La gestión pública estatal del agua: Instrumentos jurídicos e institucionales

El Estado de México, por sus características económicas, políticas, sociales y ambientales, es considerado como modelo de desarrollo a seguir aún cuando existe en él una gran presión demográfica y sobre sus recursos naturales, por ello, resulta de suma importancia estudiar la funcionalidad de los principales instrumentos jurídicos e institucionales de los que se sirve el gobierno del Estado de México en la gestión pública relacionada al aprovechamiento del agua. Para tal propósito, aquí se describe y analiza la información vertida en los principales ordenamientos legales que se vinculan con la gestión del agua en el ámbito de gobierno estatal.

El análisis que se efectúa en este capítulo, deriva de las consideraciones previstas acerca de lo que la Organización de las Naciones Unidas entiende por el concepto de *desarrollo sustentable*, las recomendaciones y acuerdos asumidos en la Agenda 21, y demás elementos que han enmarcado el presente estudio.

#### 3.1 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

Además de las ordenanzas dictadas por la Constitución estatal en los artículos 1, 3 y 4, previstos en el capítulo uno, en relación a la forma de gobierno que el Estado de México adopta, hallamos en relación a gestión pública de los recursos naturales lo expresado específicamente en dos artículos: el primero de ellos, el artículo 15, se refiere a las actividades que son susceptibles de participación por parte de organizaciones civiles, entre las que destaca, la identificación y precisión de las demandas y aspiraciones de la sociedad para dar contenido al Plan de Desarrollo del Estado, a los planes municipales y a los programas respectivos.

El segundo artículo al que nos referimos, se relaciona particularmente con la protección y conservación de los recursos naturales, el artículo 18 de la Constitución estatal, manifiesta que serán las autoridades quienes ejecutarán los programas para conservar, proteger y mejorar los recursos naturales del Estado y evitar su deterioro y extinción, así como para prevenir y combatir la contaminación ambiental. Para el logro de estos programas, se pretende enfatizar el fomento de la cultura preventiva y de protección y mejoramiento del ambiente, así como del aprovechamiento racional de los recursos naturales, procurando en todo tiempo la consolidación del derecho que tiene toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su bienestar y desarrollo.

Como podemos apreciar, la normatividad en materia de protección al ambiente con participación externa al gobierno estatal se percibe más explícita que la que podríamos hallar en la Constitución federal, sin embargo, de acuerdo a la nueva forma de entender el desarrollo, ahora en términos de

sustentabilidad social, económica y ambiental, podemos decir que en nuestra Constitución estatal aún siguen faltando elementos que cohesionen las relaciones entre el gobierno y la sociedad con un fin ulterior como la protección al ambiente, pues sabemos que si se pretende lograr funcionalidad efectiva en los planes y programas sectoriales, es necesario que en virtud de las actuales formas de percibir la planificación democrática, se tengan bases sólidas, pero que al mismo tiempo sean flexibles como para permitir dinamizar la normatividad de tal manera que sea posible compatibilizarla con las nuevas realidades estatales.

### **3.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal**

Debido a la naturaleza interlocutora entre municipios y federación que ejerce la administración pública estatal, esta última ha visto expandido su campo de acción ante un natural incremento de la demanda de cantidad y calidad de servicios que la sociedad exige. Es por ello, que la presente Ley tiene por objeto “regular la organización y funcionamiento de la administración pública... del Estado”,<sup>176</sup> con la intención de poder satisfacer tales demandas y además, las actividades propias del orden estatal; para tal objetivo, el ejecutivo se auxilia de 16 secretarías. A continuación citamos las atribuciones de aquellas que tienen mayor injerencia en materia de desarrollo sustentable, medio ambiente y participación ciudadana.

El artículo 22 de la LOAPEM, manifiesta que la Secretaría de Desarrollo Social es la dependencia que tiene a su cargo la planeación, coordinación, dirección y evaluación de la política en materia de desarrollo social, desarrollo regional e infraestructura para el desarrollo.

De acuerdo con este artículo, para poder realizar tal acción, la Secretaría propone y dirige políticas y programas orientados hacia el desarrollo regional, basados en el fomento a la coordinación intermunicipal, para lo cual, a su vez busca en todo tiempo la promoción de la participación social en la ejecución de proyectos y obras instrumentadas por las instituciones públicas, mediante el fomento de una cultura de autogestión y coparticipación de la ciudadanía.<sup>177</sup>

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, de acuerdo a lo que establece el artículo 31 de esta Ley, está encargada del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de la regulación del desarrollo urbano de los centros de población y vivienda, y dentro de sus principales funciones destacan: la formulación y conducción de las políticas estatales en materia de asentamientos humanos, urbanismo y vivienda; la promoción de la implantación de planes municipales de desarrollo y; la procuración de que los planes municipales de desarrollo urbano, los planes de los centros de población y sus planes parciales sean congruentes con el Plan Estatal de Desarrollo Urbano y con los planes regionales.<sup>178</sup>

<sup>176</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México (LOAPEM), artículo 1, en [<http://www.cddiputados.gob.mx>], consultada el 21/05/07

<sup>177</sup> *Ibid.*, artículo 22, fracciones II, VI, VII y XV

<sup>178</sup> *Ibid.*, artículo 31, fracciones I, IV y V

En el artículo 32 Bis de esta Ley, se define a la Secretaría de Ecología como el órgano encargado de la formulación, ejecución y evaluación de la política estatal en materia ecológica, atribuyéndosele la atención de asuntos como:

II. Formular, ejecutar y evaluar el Programa Estatal de Protección al Ambiente;

VII. Implantar medidas y mecanismos para prevenir, restaurar y corregir la contaminación del aire, suelo, agua y del ambiente en general;

IX. Promover la educación y la participación comunitaria, social y privada, para la preservación y restauración de los recursos naturales y la protección del ambiente.

La Secretaría de Agua, Obra Pública e Infraestructura para el Desarrollo, de acuerdo con el artículo 35, está encargada de ejecutar las obras públicas y de promover el desarrollo de infraestructura hidráulica y eléctrica en el Estado de México.

Esta Secretaría, de acuerdo con el nombre que se adjudica, debería estar estrechamente vinculada al proceso de desarrollo, considerando a los recursos hídricos como elemento indispensable para la promoción de las actividades encaminadas al desarrollo, a través de la creación de infraestructura y el oportuno y suficiente suministro del recurso. Sin embargo, es de destacar que al estudiar las principales atribuciones de esta Secretaría, se encuentran sobre todo actividades relacionadas con la formulación y aplicación de la política estatal en materia de obra pública e infraestructura, de hecho, de las quince atribuciones que la LOAPEM delega a esta Secretaría, nueve redundan en torno a la obra pública y la infraestructura. A continuación se presentan las funciones que he considerado de utilidad para este capítulo:

V. “Construir, mantener o modificar, en su caso, la obra pública que corresponda al desarrollo y equipamiento urbano...;”

X. Apoyar la creación y consolidación de los organismos descentralizados municipales encargados de la prestación de los servicios públicos de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales.

XII. Promover el financiamiento y la construcción, instalación, conservación mantenimiento o mejoramiento de la infraestructura hidráulica estatal;

XIII. Coordinar, formular u operar programas estatales de obras de abastecimiento de agua potable y de servicios de drenaje y alcantarillado y de las demás relacionadas con el desarrollo y equipamiento urbano...;

XIV. Supervisar la construcción, conservación mantenimiento, operación y administración de las obras de agua potable y alcantarillado a su cargo”.<sup>179</sup>

En realidad, la Secretaría de Agua, Obra Pública e Infraestructura para el Desarrollo, según se aprecia, es pobre en atribuciones referentes a la propia gestión pública del agua, ya que se enfoca sobre todo en cuestiones de obra pública y equipamiento urbano, actividades principalmente orientadas a la

<sup>179</sup> *Ibid.*, artículo 35, fracciones V, X, XII, XIII y XIV,

etapa de implementación de planes y programas. Es indiscutible que el equipamiento urbano está inseparablemente ligado a los procesos de desarrollo a través de la obra pública para la dotación de agua y otros servicios, pero en la identificación de las facultades vertidas en el artículo 35 para esta Secretaría, la cual es la única que hace referencia en su nombre al recurso agua, mas bien podemos percibir que los recursos hidráulicos son visualizados como agregados de la obra pública, y no la obra pública como un instrumento para dotar de los servicios vitales.

La Secretaría de Desarrollo Metropolitano, según el artículo 36 Bis, es quien se encarga de promover, coordinar y evaluar, en el ámbito del territorio estatal, las acciones y programas orientados al *desarrollo sustentable* de las zonas metropolitanas, y dentro de sus facultades destacan:

I. Ampliar y fortalecer los mecanismos de coordinación con los gobiernos federal, del Distrito Federal, de las entidades federativas vecinas y de los municipios conurbados, para atender de manera integral los asuntos de carácter metropolitano;

XI. Fomentar la participación ciudadana en la planeación y evaluación de acciones y programas de carácter metropolitanos, procurando la promoción de la identidad mexicana.<sup>180</sup>

Después de revisar las atribuciones que se les confiere a estas Secretarías vinculadas al proceso de desarrollo sustentable, y por tanto a la participación ciudadana y la gestión pública del agua, y de acuerdo con los objetivos que justifican la existencia de éstas, es evidente que para el gobierno del Estado de México, tanto gobierno como sociedad deben propiciar la coparticipación responsable en la realización de las actividades relacionadas al desarrollo regional integral.

Sin embargo, nuevamente encontramos dificultades en términos de funcionalidad, pues aún cuando de acuerdo con el artículo 15 de la Constitución estatal y las estrategias de las Secretarías estatales, una prioridad es dar oportunidad a las organizaciones sociales para coadyuvar en la identificación y precisión de las demandas y aspiraciones de la sociedad, para así dar contenido al Plan de desarrollo estatal, estas actividades siguen reportándose aún sin resultados que generen legitimidad y funcionalidad al gobierno, por el contrario, dichas declaraciones han servido como elementos que hacen ostensible la inoperatividad de las estructuras gubernamentales en el ámbito de ejercicio del interés público.

Me parece que las actividades de cualquier secretaría, quien es creada como auxiliar del ejecutivo en diversas áreas orientadas hacia una mejor calidad de vida de la ciudadanía estatal, tendrían que dejar de tener una visión simplemente sectorial y cambiarla por una visión integral, en la que se perciban las relaciones entre sociedad y gobierno, y entre ordenes de gobierno y dependencias de gobierno como elementos básicos para el desarrollo de las entidades, generando así, que las respuestas que el estado pueda proporcionar a sus necesidades dejen de ser inerciales, y se conviertan ahora en respuestas que trasciendan las expectativas.

<sup>180</sup> *Ibid.*, artículo 36 Bis, fracciones I y XI

### 3.3 Ley de Planeación del Estado de México y Municipios

Congruente con la nueva forma de concebir lo público, la planeación para el desarrollo en el Estado de México es un mandato constitucional que se pretende asumir como una política de estado, en la cual, se busque el fortalecimiento de la democracia a partir de la participación ciudadana y la unidad estatal, es por ello, que esta Ley tiene como objetivo garantizar la participación de los habitantes mexiquenses en las tareas de gobierno. En la exposición de motivos para crear esta Ley se manifestó que:

“El sustento de la planeación para el desarrollo es la proximidad con los ciudadanos, el cumplimiento de objetivos mediante la coordinación, operación, eficacia y la eficiente asignación de uso de recursos; con ello se espera incrementar los índices de bienestar en las distintas regiones del Estado”.<sup>181</sup>

Esta Ley de planeación, prevé que el desarrollo estatal y municipal deberá estar basado en un proceso permanente de planeación, que no se limite a visualizar las acciones del gobierno en el corto plazo, que adquiera la capacidad de vincular a los tres ordenes de gobierno y a la sociedad en la fijación, implementación y evaluación de objetivos con el fin de consolidar al gobierno del Estado de México como un verdadero régimen republicano, representativo, democrático y federal, y para lograrlo presenta como objetivo central normar las siguientes materias:

- I. “El Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y municipios;
- II. La participación democrática de los habitantes del Estado de México, grupos y organizaciones sociales y privados en la elaboración, ejecución y evaluación del Plan de Desarrollo del Estado de México y los planes de desarrollo municipales...;
- III. La coordinación de acciones de planeación democrática para el desarrollo con el gobierno federal y los gobiernos municipales”.<sup>182</sup>

El artículo 3, manifiesta que la congruencia entre el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes de Desarrollo Estatales y Municipales, deberán sustentarse en “los principios de simplicidad, claridad, congruencia y proximidad de los habitantes del Estado de México”,<sup>183</sup> dejando atrás la idea que ostenta que entre más complejos sean los procesos y mecanismos de planeación para el gobierno, mejores resultados se obtendrán. No obstante, para poder planear en términos de desarrollo integral el rumbo del Estado de México y sus Municipios, esta Ley define de la siguiente manera al Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios:

“Conjunto articulado de procesos, planes, programas, proyectos, acciones e instrumentos de carácter social, político, económico, ambiental, legal y

<sup>181</sup> Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, exposición de motivos, párrafo 16, en [<http://www.cddiputados.gob.mx>], consultada el 21/05/07

<sup>182</sup> *Ibid.*, artículo 1

<sup>183</sup> *Ibid.*, artículo 4

técnico, así como de mecanismos de concertación, coordinación y cooperación entre los tres órdenes de gobierno, grupos y organizaciones sociales y privados, que se interrelacionan entre sí, para ejecutar acciones de planeación para el desarrollo integral del Estado y municipios”.<sup>184</sup>

Este Sistema, tiene por objeto “garantizar el desarrollo integral del Estado y de los municipios, atendiendo principalmente a las necesidades básicas para mejorar la calidad de vida”,<sup>185</sup> para ello, se considera que el Sistema deberá comprender un conjunto de relaciones entre “los habitantes del Estado de México, los poderes legislativo, ejecutivo, judicial, los grupos y organizaciones sociales y privados”.<sup>186</sup>

Para consolidar este Sistema, el principal instrumento empleado es la instalación de los Comités de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM), los cuales, de acuerdo con el artículo 40 de esta Ley, son instancias de coordinación entre los ayuntamientos, el Estado y la federación, que sirven para transparentar la concertación, la ejecución y evaluación de planes y programas federales y estatales en cada uno de los municipios del Estado. Dichos comités son presididos por el gobernador del Estado y se integran únicamente por servidores públicos,<sup>187</sup> y cuando así se determina son aceptados invitados quienes de acuerdo con el artículo 46, fracción X, incisos a) y b), podrán ser únicamente integrantes de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial del gobierno federal y especialistas en planeación.

De acuerdo con el artículo 44 de esta Ley, el objeto de los COPLADEM’s, los cuales son organismos públicos descentralizados del gobierno del Estado, es operar los mecanismos de concertación, participación y coordinación del gobierno del Estado de México, con los ciudadanos, grupos y organizaciones sociales y privados, así como con los gobiernos federal, estatales y municipales. Estos comités se constituyen en cada ayuntamiento<sup>188</sup> y tienen las siguientes atribuciones:

I. “Participar en la coordinación de las unidades administrativas o servidores públicos municipales con las dependencias, entidades públicas y organismos estatales y federales, en las acciones derivadas de las estrategias estatales y municipales de desarrollo;

II. Participar en la elaboración de los programas que deriven de los planes municipales de desarrollo”.<sup>189</sup>

Nuevamente, y tomando en consideración lo que se entiende actualmente por interés público, así como las consideraciones previstas sobre la participación ciudadana en el proceso de desarrollo local sustentable, podemos decir que, de acuerdo con las manifestaciones planteadas por esta Ley, resulta difícil comprender que su pretensión sea sustentar la planeación para el desarrollo en la proximidad con los ciudadanos, cuando el principal medio para

<sup>184</sup> *Ibid.*, artículo 10

<sup>185</sup> *Ibid.*, artículo 12

<sup>186</sup> *Ibid.*, artículo 11

<sup>187</sup> *Ibid.*, artículo 46

<sup>188</sup> *Ibid.*, artículo 51

<sup>189</sup> *Ibidem*

propiciar tal anhelo sea un comité descentralizado propio del gobierno del Estado, integrado únicamente por servidores públicos, quienes, si bien tienen la intención de trabajar en beneficio de la sociedad a la que representan, éstos no conocen las necesidades existentes al interior de la sociedad tan explícitamente como los miembros de la propia sociedad, situación que origina continuamente acciones gubernamentales con escasa legitimidad y funcionalidad.

En consecuencia, también resulta complejo pensar que el Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios pueda lograr efectividad en sus objetivos, ya que, en tanto que la forma en que se ven las relaciones entre los habitantes del Estado de México y su gobierno, sigan considerando que el sector social sí participa de manera efectiva con el sólo hecho de hacer oír sus opiniones y aspiraciones sin permitir su inserción en la toma de decisiones, el único resultado que se obtendrá será una pérdida exponencial de legitimidad.

Debemos recordar que un proceso de planificación estatal o regional implica en principio de cuentas consenso por parte de los integrantes. Como se advertía en el primer capítulo, generalmente resultan mayores beneficios en este tipo de procesos cuando se inician, no desde las cúpulas del gobierno estatal sino desde las esferas más cercanas al ámbito de acción.

### **3.3.1 Plan de Desarrollo del Estado de México 2005–2011**

De acuerdo con el gobernador constitucional del Estado de México, Enrique Peña Nieto, el Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011 (PDEM), es un documento que plasma los anhelos y aspiraciones de los mexiquenses; está diseñado para fortalecer y dinamizar a las instituciones que ejecutan las políticas públicas de inclusión social y para construir una ciudadanía participativa y corresponsable de su bienestar individual y colectivo. Este documento se concibe como una estrategia de desarrollo basada en un gobierno responsable y moderno; propone edificar una sociedad en la que todos gocen de servicios públicos suficientes y de calidad, en completa armonía con el medio ambiente (PDEM, 2005-2011: 4).

El Plan se fundamenta en tres pilares que son: *seguridad nacional*, *seguridad económica* y *seguridad pública*, y sobre ellos se establece la política estatal para el presente gobierno en el Estado de México. En lo tocante al primer pilar denominado *seguridad social*, éste no se atiende en el presente estudio ya que los puntos que en él se tratan están relacionados con cuestiones como el acceso universal a la salud, la educación como propuesta para incrementar el capital humano y el fortalecimiento del papel de la familia, entre otros. Indudablemente estos temas forman parte del desarrollo integral de la sociedad, sin embargo, el abordarlos aquí resultaría en la desviación del objetivo del presente capítulo que es el análisis de la funcionalidad de los instrumentos jurídicos e institucionales empleados para la gestión pública estatal del agua.

El gobierno del Estado de México, concuerda con las ideas presentadas por las Naciones Unidas, al referir que el buen rumbo de la economía nacional, estará estrechamente vinculado a la elección de un tipo de desarrollo que considere la protección del medio ambiente como premisa básica, por ello, es que el segundo pilar de la política estatal titulado *seguridad económica*, considera dos vertientes que son: *desarrollo económico* y *desarrollo sustentable*, en las cuales se estima la sustentabilidad ambiental como medio para lograr el desarrollo a través de la incorporación de la variable ambiental en las actividades productivas.

La primera de estas dos vertientes titulada *desarrollo económico*, en sus áreas de acción destaca el *ordenamiento del territorio para tener mejores ciudades*, cuyo objetivo es diseñar ciudades competitivas y regiones de desarrollo, y para ello, se establece una serie de estrategias entre las que destacan dos: la primera, el *abatimiento de las desigualdades de desarrollo*, pretende la consolidación de la competitividad a través del fortalecimiento de los servicios públicos, mediante la aplicación de proyectos integrales. La segunda estrategia, denominada *planeación urbana estratégica y participativa*, busca el establecimiento de políticas públicas que se orienten a propiciar el desarrollo regional, mediante la inclusión de las potencialidades de los estados y municipios de cada región en un proyecto común, generando así competitividad en relación al resto del país, (PDEM, 2005–2011: 98,99).

Por lo que toca a la segunda vertiente denominada *desarrollo sustentable*, se considera que los objetivos para lograr la *sustentabilidad ambiental para el desarrollo y la vida*, consisten en: 1) Lograr la “sustentabilidad ambiental para el desarrollo con conciencia ambiental y protección a la biodiversidad”,<sup>190</sup> y 2) “Proteger el agua para garantizar el acceso al vital líquido y fomentar el desarrollo sustentable”.<sup>191</sup>

Para lograr dichos objetivos se consideran dos estrategias, la primera de ellas es la “*defensa del agua y restauración ecológica de las cuencas*”,<sup>192</sup> de la cual, sus líneas de acción pretenden mantener como prioridad la defensa del recurso agua a través del fortalecimiento de los trabajos coordinados intergubernamentales e intersectoriales a efecto de garantizar la disponibilidad de agua, frenar la degradación, sobreexplotación y contaminación de cuencas y acuíferos; buscar la autosuficiencia financiera del sistema hidráulico de la entidad; y fomentar actividades que utilicen el agua de forma racional y eficiente.<sup>193</sup>

La segunda estrategia para garantizar el acceso al agua y así poder fomentar el *desarrollo sustentable*, es lograr un cambio en la *cultura del agua*, para ello, la principal línea de acción a la que se refiere este plan, es el fortalecimiento de una cultura que inculque, desde la niñez, el ahorro, cuidado y uso racional del agua, para lograrlo se requiere la coordinación entre los medios de comunicación, el sector académico y las distintas organizaciones de la sociedad civil (PDEM, 2005–2011: 114).

<sup>190</sup> Gobierno del Estado de México, Plan de Desarrollo del Estado de México (PDEM) 2005–2011, p. 110, en [<http://www.edomex.gob.mx>], consultado el 24/05/07

<sup>191</sup> *Ibid.*, p. 114

<sup>192</sup> *Ibid.*, p. 114

<sup>193</sup> *Ibid.*, pp. 114 y 115

Ya en el tercer pilar denominado *seguridad pública*, y en relación a *participación ciudadana para desplegar las Iniciativas de la comunidad*, se considera que el objetivo es garantizar que la participación social se constituya en un componente básico de la gestión gubernamental. Para el logro de tal objetivo, se pretende incrementar la participación de la sociedad en el diseño, la ejecución y el control de políticas públicas, y fomentar la participación ciudadana para la gestión territorial (PDEM, 2005–2011: 146).

Las principales líneas de acción de este pilar, se orientan hacia el diseño de los mecanismos para incentivar la participación ciudadana, buscando una relación corresponsable entre el gobierno y la sociedad, integrando órganos de consulta y opinión en los que participen dependencias de la administración pública, instituciones académicas, organizaciones sociales y empresariales con el objeto de escuchar las preocupaciones que la sociedad tiene en relación con las políticas públicas, pretendiendo diseñar estrategias que refuercen la participación ciudadana de los sectores social y privado en los procesos de planeación y gestión territorial, a efecto de que los representantes de las organizaciones ciudadanas apoyen a las autoridades en la gestión de planes y políticas orientadas al desarrollo integral del Estado de México y sus municipios (PDEM, 2005–2011: 147).

Con todo lo anterior, el PDEM 2005-2011 pretende garantizar que la participación social se constituya en un componente básico de la gestión pública en los sectores estratégicos, permitiendo así un tipo de gestión democrática, lo cual, muestra al PDEM realmente compatible con las consideraciones que ahora enmarcan la forma de percibir la gestión pública en donde, el interés por las cuestiones públicas sea quien oriente las opiniones y decisiones tomadas para la elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Este Plan pone especial énfasis en que las decisiones tomadas de forma unidireccional resultan ineficaces para el gobierno del Estado de México, pues reconoce que las políticas públicas tienen que ser de y para los ciudadanos, asegurando con ello el compromiso de éstos en la ejecución de las aspiraciones estatales.

No obstante, la dificultad para el logro de los objetivos plasmados en el PDEM 2005-2011, radica en gran parte en la discordancia existente entre las aspiraciones estatales planeadas, y los instrumentos y mecanismos que se pretenden emplear para el logro de ellas, es decir, resulta difícil pensar en la concatenación de los objetivos del PDEM cuando la propia Ley de Planeación estatal, la cual, es el ordenamiento rector de la planeación para el desarrollo del Estado, sustenta en el discurso que la base de la planeación para el desarrollo es la proximidad con los ciudadanos, al mismo tiempo que considera como principal instrumento de participación democrática a un Comité descentralizado propio del gobierno del Estado, en el que no se observa la inclusión ciudadana en el proceso decisorio.

### 3.3.1.1 Programa Hidráulico Integral del Estado de México

Bajo los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, los programas sectoriales de medio ambiente y recursos naturales, particularmente del Programa Nacional Hidráulico 2001-2006, así como del Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005, surge el Programa Hidráulico Integral del Estado de México (PHIEM).

El PHIEM, es un estudio que el gobierno del Estado de México, con apoyo de la CNA, realizó a efecto de tener una herramienta de planeación del sector hidráulico para el Estado de México; fue diseñado para orientar la política hidráulica estatal en concordancia con la política hidráulica nacional, con el objeto de mejorar la gestión, el aprovechamiento y la preservación del agua así como dar impulso al desarrollo de la calidad de los servicios que se derivan de este sector.

El objetivo central del PHIEM es establecer las bases para poner en práctica el aprovechamiento sustentable de los recursos hidráulicos del Estado de México, al mismo tiempo que se procura asegurar la continuidad del desarrollo económico y social.<sup>194</sup> Para el logro de la satisfacción de estas necesidades, las principales acciones, las cuales tienen una visión al año 2025, son:

- a) “Fomentar la ampliación de la cobertura y calidad de los servicios de agua, alcantarillado y saneamiento.
- b) Lograr el manejo integral y sustentable del agua en cuencas y acuíferos.
- c) Consolidar la participación de los usuarios y la sociedad organizada en el manejo del agua y promover la cultura de su buen uso”.<sup>195</sup>

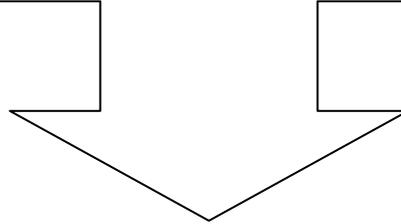
Una característica especial que presenta el PHIEM, es que con la información disponible hasta el momento de su elaboración se incorporó la presentación de escenarios futuros para el sector hidráulico del Estado de México, mismos que se presentan a continuación y que servirán a la planeación del sector hidráulico con visión al 2025.

<sup>194</sup> Programa Hidráulico Integral del Estado de México (PHIEM), p. 2, en [<http://www.edomex.gob.mx>], consultado el 26/05/07

<sup>195</sup> *Ibid.*, p. 2

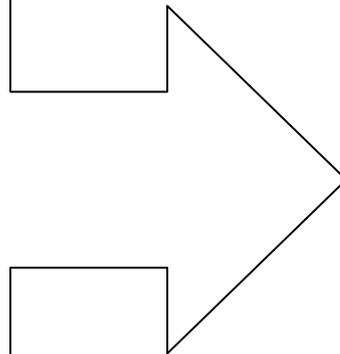
**Diagrama 2: Escenario tendencial (insostenible):**

- a) Dotación deficitaria.
- b) La infraestructura es superada por el crecimiento, por lo tanto, la cobertura en agua potable y alcantarillado decrece.
- c) Sobreexplotación y deterioro de acuíferos.
- d) Contaminación y deterioro ecológico por escasas acciones de saneamiento.
- e) Inequidad en la distribución de aguas produce tensiones sociales y políticas.



**Diagrama 3: Escenario intermedio:**

- a) Se incrementa coberturas y dotación.
- b) Equilibrio en explotación de acuíferos.
- c) Mejora la eficiencia en uso agrícola.
- d) Se reduce pérdidas en redes de distribución de agua potable.
- e) Se eleva el tratamiento de aguas residuales.



**Diagrama 4: Escenario deseable:**

- a) Cobertura total de agua potable y alcantarillado.
- b) Dotación dentro de un estándar aceptable y equidad en la distribución.
- c) Alta tecnificación en uso agrícola.
- d) Tratamiento total de aguas residuales.
- e) Recuperación de acuíferos

Fuente: Programa Hidráulico Integral del Estado de México (PHIEM), pp. 7 y 8, en [<http://edomex.gob.mx>]. Elaboración propia.

### 3.4 Ley de Agua del Estado de México

Esta Ley estatal, se creó bajo la premisa fundamental de fomentar una nueva cultura del agua para asegurar así el uso eficiente y ahorro de este recurso, con la intención de contribuir al bienestar de la población, apoyar las actividades económicas y proteger al ambiente.<sup>196</sup>

La Ley de Agua estatal tiene como objetivos: el establecimiento de las bases de la planeación y programación del recurso, la reglamentación para administrar las aguas de jurisdicción estatal, la definición de bases para la prestación de los servicios delimitando las competencias del Estado, los municipios y sus organismos descentralizados, y determinando los medios de recuperación del costo de los servicios y las obras hidráulicas, así como la promoción de la participación de los sectores social y privado<sup>197</sup> en las actividades relacionadas al cambio en la cultura del agua.

El instrumento rector del desarrollo hidráulico de la entidad es el Sistema Estatal del Agua,<sup>198</sup> el cual, de acuerdo con el artículo seis de esta Ley, define y establece las políticas para la administración y el manejo integral de las aguas de jurisdicción estatal que permitan el *desarrollo sustentable* de la entidad, así mismo, este instrumento fija las políticas para la prestación de los servicios públicos de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales; establece los lineamientos del sistema financiero para el desarrollo hidráulico y promueve la cultura del uso eficiente del agua<sup>199</sup> a partir de la regulación de las siguientes áreas:

- I. “La administración de las aguas de jurisdicción estatal;
- II. La creación, establecimiento y actualización del Sistema Estatal del Agua;
- III. La organización... de las autoridades estatales y municipales en la administración del agua de jurisdicción estatal y la coordinación respectiva con los sectores de usuarios.
- VII. La recaudación de las contribuciones... aplicables”.<sup>200</sup>

Con respecto a la participación ciudadana, esta Ley, en su artículo ocho, congruente con las manifestaciones de las Naciones Unidas sobre los medios para alcanzar el *desarrollo sustentable*, prevé que los usuarios de las aguas de jurisdicción estatal podrán participar en la planeación, programación, construcción, administración, operación, supervisión o vigilancia de los servicios y sistemas hidráulicos, así como en el cuidado y uso suficiente del agua y la preservación de su calidad, a través de: los ayuntamientos; los

<sup>196</sup> Ley de Agua del Estado de México (LAEM), exposición de motivos, p. 1, en [<http://www.cddiputados.gob.mx>], consultada el 30/05/07

<sup>197</sup> *Ibidem*.

<sup>198</sup> Sistema Estatal del Agua: “conjunto de planes, programas, proyectos, obras, normas y acciones que dan sustento a la administración de las aguas de jurisdicción estatal y la mejor prestación de servicios públicos de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales, incluyendo el reuso de las aguas residuales tratadas”. LAEM, fracción XXVII, artículo 2

<sup>199</sup> LAEM, artículo 6, fracciones I - VIII

<sup>200</sup> *Ibid.*, artículo 1

organismos descentralizados; las organizaciones que tienen a su cargo el manejo del recurso para promover la construcción, conservación, mantenimiento, rehabilitación y operación de los sistemas de agua potable; y los grupos académicos, especialistas, asociaciones y cámaras debidamente acreditados ante la Comisión del Agua del Estado de México.

De esta forma llegamos al entendido de que en el ámbito de la legalidad, los usuarios de las aguas de jurisdicción estatal podrán participar en la planeación, programación, administración y vigilancia de los servicios y sistemas hidráulicos mediante diversas instancias debidamente organizadas para ello. No obstante, lo fundamental es identificar si es que estas instancias son realmente reconocidas por el gobierno para la planeación, programación, administración u operación de los sistemas de aguas o lo son únicamente para emitir opiniones que no trascenderán.

### **3.4.1 La Comisión del Agua del Estado de México**

Como respuesta a las previsiones del Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999, referentes a la modernización de los sistemas administrativos para la cobranza de los servicios de agua potable, revisión y actualización de tarifas aplicables al consumo de este líquido, la participación de los sectores social y privado en los servicios relacionados con el suministro y tratamiento del agua, el establecimiento del rubro "*política ambiental para un crecimiento sustentable*" del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, y la necesidad impostergable de hacer frente a la creciente demanda de servicios de agua para diferentes tipos de usos en el Estado de México, se creó el organismo público descentralizado denominado Comisión del Agua del Estado de México (CAEM).

En la exposición de motivos para aprobar la Ley que crearía a la CAEM, se propuso que este organismo asumiera el manejo integral del agua, se planteó que la CAEM tuviera las atribuciones necesarias para mejorar la administración de los servicios de agua potable y alcantarillado y generar más recursos que permitieran ampliar las inversiones en este sector, otras de sus facultades serían fomentar la racionalización del servicio de agua potable para distintos usos a fin de contribuir al bienestar de la población y apoyar las actividades económicas dirigidas a la protección del ambiente; la CAEM también sería la encargada de promover una mayor participación del sector privado para mejorar la calidad de los servicios y eliminar cargas financieras al Estado y los municipios, al mismo tiempo que estimulara una cultura que considerara el agua como un recurso vital y escaso.<sup>201</sup>

De acuerdo con lo establecido en el artículo dos de la Ley que creó a la CAEM, esta Comisión tiene por objeto realizar, entre otras actividades, la planeación, programación, construcción, conservación, mantenimiento, operación y administración de los sistemas de agua para consumo humano, industrial y de servicios; de drenaje, tratamiento y reúso de aguas residuales tratadas.

<sup>201</sup> Ley por la que se crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Comisión del Agua del Estado de México, exposición de motivos, pp. 2 y 3, en [<http://www.cddiputados.gob.mx>], consultado el 02/06/07

Las atribuciones conferidas a la CAEM las encontramos en dos ordenamientos: la Ley que creo a la CAEM y la Ley de Agua del Estado de México; la primera de estas leyes considera 31 atribuciones conferidas a dicho organismo, entre ellas destacan: la elaboración, aplicación, evaluación, y actualización del Programa Hidráulico Estatal, la planeación, las estrategias y acciones para el eficiente ejercicio del Programa hidráulico, la ejecución de las acciones necesarias para construir, conservar, mantener, operar y administrar sistemas de agua para consumo humano, industrial y de servicios, así como proporcionar agua en bloque a los municipios, comunidades y organismos, entre otros que la requieran.<sup>202</sup>

Por su parte, las atribuciones en materia de gestión de agua conferidas a la CAEM, por la Ley de Agua del Estado de México, aunque diferentes en contenido a las establecidas por la Ley que crea a este organismo, es apreciable que el fin ulterior de ambos ordenamientos, que es mejorar integralmente el sector agua en el Estado de México, sea compatible como se muestra a continuación:

I. “Formular, administrar y consolidar el desarrollo integral del Sistema Estatal del Agua;

II. Coordinar la planeación y presupuestación del sector hidráulico estatal, estableciendo la coordinación con las diferentes dependencias y entidades del Estado, para normar los distintos usos del agua;

IV. Administrar las aguas de jurisdicción estatal;

VI. Coordinar las acciones necesarias para promover la participación de las autoridades federales, estatales y municipales, en la planeación, programación, diseño, construcción, control y evaluación de obras hidráulicas”.<sup>203</sup>

Como podemos observar, la intención de crear a la CAEM fue resultado de la necesidad de aliviar la problemática en relación a la disponibilidad del recurso agua en el Estado de México, sin embargo, la orientación de las acciones de la CAEM no se han hecho manifiestas al interior de la sociedad mexiquense en ese orden de ideas, al contrario, la sociedad ha percibido que la CAEM no ha cumplido cabalmente su participación en la planificación regional del agua en el Estado, generando así una desvinculación entre los objetivos estatales del sector hidráulico y los medios para alcanzarlos.

<sup>202</sup> *Ibid.*, artículo 3 fracción I, II, V y VI

<sup>203</sup> LAEM, artículo 14

### 3.5 Libro Cuarto del Código Administrativo del Estado de México: De la Conservación Ecológica y Protección al Ambiente para el Desarrollo Sustentable.

La modernización integral de la administración pública fue uno de los ejes rectores del Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005, el cual, discursivamente coherente con las nuevas formas de percibir lo público, se sustentó en la convicción de que la gestión pública debía satisfacer las necesidades y expectativas de la población. Y lo es aún en el Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011.

El 13 de marzo del 2002, entro en vigor del Código Administrativo del Estado de México, y con ello, se abrogaron 21 ordenamientos legales, entre los que destaca la Ley de Protección del Ambiente para el Desarrollo Sustentable del Estado de México,<sup>204</sup> la cual, tenía por objeto la regulación del ejercicio de las atribuciones en materia ambiental correspondientes a las autoridades estatales y municipales del Estado de México, a fin de garantizar el derecho de toda persona, dentro del territorio del Estado de México, a vivir en un ambiente sano y equilibrado, adecuado para su desarrollo, salud y bienestar, a través de la regulación y preservación de los elementos naturales, así como de la participación de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y el desarrollo sustentable.<sup>205</sup>

De acuerdo con la exposición de motivos que precede la aprobación del Código Administrativo del Estado de México, la multiplicidad de leyes administrativas que en muchos casos habían sido anacrónicas, dificultaban su cabal conocimiento y debida observancia por parte de los destinatarios de dichas normas, por ello, se propuso una codificación, simplificación y modernización de la legislación administrativa en el Estado de México.

Así, este código se estructuró en base a once libros, de los cuales, el libro cuarto se destino a *la Conservación Ecológica y Protección al Ambiente para el Desarrollo Sustentable*; este libro estableció que su objeto era la regulación de las acciones encargadas al Estado y los municipios en materia de “conservación ecológica y protección al ambiente en el marco de las políticas establecidas para el desarrollo sustentable”.<sup>206</sup> Y que las disposiciones del mismo tenían como finalidad, de manera muy similar a lo que planteaba la abrogada la Ley de Protección del Ambiente para el Desarrollo Sustentable del Estado de México, lo siguiente:

- I. “Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar;
- II. Realizar un aprovechamiento sustentable de los recursos naturales;

<sup>204</sup> Código Administrativo del Estado de México, artículo transitorio IV, en [<http://www.cddiputados.gob.mx>], consultado el 06/06/07

<sup>205</sup> Ley de Protección al Ambiente para el Desarrollo Sustentable del Estado de México, artículo 1 fracciones I – V, en [<http://www.profepa.gob.mx>], consultado el 07/06/07

<sup>206</sup> Código Administrativo del Estado de México, artículo 4. 1, en [<http://www.cddiputados.gob.mx>], consultado el 06/06/07

III. Fomentar la participación corresponsable de la sociedad en la preservación y restauración del equilibrio ecológico”.<sup>207</sup>

En relación a la formulación y aplicación de la política ambiental en los ámbitos estatal y municipal, este Libro expresa que tanto la Secretaría de Ecología, como los gobiernos municipales “observarán y aplicarán los principios que al respecto prevé la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente”,<sup>208</sup> dejando así que la normatividad que se pretende aplicar en los ámbitos estatal y municipal, sin importar las características propias del Estado de México y sus municipios, sea establecida por una ley general, que como su nombre lo indica sirve como base a la normatividad en materia ambiental, pero no es particular ni propia de cada Estado.

Siguiendo con esta falta de apropiación de los problemas que le constriñen al Estado de México y sus municipios, y en relación al “*aprovechamiento sustentable del agua*”, nombre que lleva el Capítulo Cuarto, del Libro Cuarto, se considera que el Estado y los municipios con la finalidad de garantizar el uso y disponibilidad del agua, así como el de abatir su desperdicio, la Secretaría de Ecología y los ayuntamientos promoverán, entre otros mecanismos, el ahorro del agua potable, y la recarga de mantos acuíferos, observando los criterios señalados en la LGEEPA<sup>209</sup> en:

I. “Los planes y programas estatales;

II. El otorgamiento de toda clase de autorizaciones para el aprovechamiento del agua o la realización de actividades que puedan afectar el ciclo hidrológico y los mantos acuíferos, así como para el establecimiento de plantas de tratamiento, reciclaje y reuso de aguas residuales;

III. La operación y administración de los sistemas de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento y disposición final de aguas residuales”.<sup>210</sup>

Lo cual nos indica que el gobierno estatal, de acuerdo a los anteriores elementos, está obligado a actuar con la intención de beneficiar a la mayor parte de la población, observando con cuidado en los planes y programas el otorgamiento de toda clase de licencias para el aprovechamiento del agua; situación que implica tomar en cuenta los anteriormente citados nueve instrumentos de política ambiental que la LGEEPA considera adecuados para la protección del ambiente al momento de otorgar licencias, así como los principios de planificación regional, entre otros elementos que sirven para hacer eficaz el aprovechamiento del agua.

En lo referente a la participación social, el artículo 4. 116, manifiesta que la promoción de la participación de la sociedad en la planeación, ejecución y evaluación de la política ambiental y de recursos naturales, deberá fomentar fundamentalmente la protección al ambiente y el equilibrio de los ecosistemas, y estará a cargo del ejecutivo estatal por conducto de la Secretaría de Ecología, la cuál deberá:

<sup>207</sup> *Ibid.*, artículo 4. 2

<sup>208</sup> *Ibid.*, artículo 4. 12

<sup>209</sup> *Ibid.*, artículos 4. 47 y 4. 48

<sup>210</sup> *Ibid.*, artículo 4. 47, fracciones I, II y III

I. “Convocar... a organizaciones representativas de la sociedad; así como a instituciones privadas con fines no lucrativos y de asistencia privada, para que manifiesten sus opiniones y formulen propuestas concretas;

III. Promover la celebración de convenios y acuerdos con los diversos medios de comunicación masiva para la difusión, información y promoción de acciones ecológicas. Para tales efectos, se buscará la participación de grupos de intelectuales, artistas, científicos e investigadores, así como todas aquellas personalidades cuyos conocimientos contribuyan a formar y orientar a la opinión pública”.<sup>211</sup>

Sin embargo, es fácil apreciar que en el ámbito real de aplicación de la norma, las condiciones que se hacen presentes como la falta de profesionalización de los servidores públicos, la falta de identificación con los problemas ambientales por parte de los ciudadanos en general, la anteposición del interés particular sobre el general, y la inoperatividad y discordancia de las leyes, entre muchos otros factores, dificultan la funcionalidad de las aspiraciones plasmadas en las normas como en el caso del Libro Cuarto del Código Administrativo.

Prueba de ello, es que aún cuando en este estudio ha sido necesario considerar al Libro Cuarto del Código Administrativo, por ser éste el instrumento jurídico que fundamenta la creación de los Consejos municipales de protección al ambiente, los cuales, representan el objeto de nuestro estudio de caso, es necesario hacer notar que pocos años después de la entrada en vigor del Código Administrativo, es decir, en el año 2005, la funcionalidad regulatoria que presentaba el Libro Cuarto del Código Administrativo del Estado de México “representó una faena titánica de la que no existen dimensiones medibles”<sup>212</sup> en lo tocante a la gestión ambiental, situación que motivo el análisis jurídico de la funcionalidad en la aplicación de este instrumento normativo, dando como resultado de ese análisis, la presentación de la exposición de motivos para la aprobación de un nuevo código que abrogaría en su totalidad al Libro Cuarto del Código Administrativo.

La exposición de motivos que preceden la aprobación del Código para la Biodiversidad del Estado de México, nuevamente manifestó evidencias de la urgencia de que en materia ambiental dejara de existir sobrerregulación jurídica para así dar certeza y eficiencia, por lo que se consideró procedente eliminar el Libro Cuarto del Código Administrativo y codificar la materia ambiental en un sólo instrumento jurídico que presentase características de transversalidad en la gestión ambiental.

Así, el 3 de mayo del 2006, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, por medio del decreto 183 de la LV Legislatura estatal, el Código para la Biodiversidad<sup>213</sup> del Estado de México,

<sup>211</sup> *Ibid.*, artículo 4. 117, fracciones I y III

<sup>212</sup> Código para la Biodiversidad del Estado de México, exposición de motivos, p. 3, en [<http://www.cddiputados.gob.mx>], consultado el 12/06/07

<sup>213</sup> De acuerdo con el artículo 2.5, I, fracción VII, del Código para la Biodiversidad del Estado de México, se entiende a la biodiversidad como una “característica biofísica de la vida que contiene a todos los organismos vivos en cualquier medio o ambiente incluyendo a la especie

ordenamiento que vendría a abrogar en su totalidad el Libro Cuarto del Código Administrativo, aunque no con sustanciales diferencias, pues si bien entró en vigor este ordenamiento con nombre diferente al del Libro Cuarto del Código Administrativo, el alma del Código para la Biodiversidad en materia de recursos hidráulicos y participación ciudadana sigue siendo la misma, incluso en la forma en la que se integra el ahora renombrado Consejo Consultivo de Protección a la Biodiversidad y Desarrollo Sostenible.<sup>214</sup>

Es de llamar la atención, que en un contexto de crisis en la capacidad de gobernar como en el caso de nuestro país, aunado a una ineludible crisis ambiental, los legisladores del Estado de México ocupen su tiempo de trabajo en materia ambiental, para intentar mostrar modificaciones a una normatividad que sustancialmente hasta hoy es la misma, una legislación que sigue siendo anacrónica en función de las exigencias estatales, una legislación que se ha ocupado desde 1998 hasta hoy, en cuestiones de forma y no de fondo en un sector tan importante y reconocido por las autoridades como estratégico, como lo es el medio ambiente. Es difícil pensar en el *desarrollo sustentable* del Estado de México y de nuestra nación, cuando nuestros legisladores después de cuatro años, arrojen una reforma en donde el punto medular sea que al *medio ambiente*, es mejor llamarlo *biodiversidad*, por que este concepto encierra la diversidad de formas de vida de un territorio.

Las prioridades que existen en el Estado de México en materia de protección al medio ambiente, o bien, biodiversidad, no se vinculan sólo a cuestiones de forma, pues no por el hecho de cambiarle el nombre a un ordenamiento se podrá esperar que los resultados mejoren; los ordenamientos legales que sostienen al sistema ambiental mexiquense tienen que ser modificados desde sus más profundas raíces, tienen que percibir integralmente las necesidades actuales de la sociedad, la economía y el medio ambiente, para así poder trabajar en ello y dar mejores resultados.

Podemos decir que en materia ambiental, el Estado de México ha tenido grandes expectativas, así como necesidades, y que en virtud de ello se ha venido trabajado en intentar plasmar los ordenamientos jurídicos que proporcionen líneas de acción viables para que sociedad y gobierno juntos orienten su futuro próximo al *desarrollo sustentable*, sin embargo, es de destacar que las actuales disposiciones que hallamos en materia de protección al ambiente y participación social, no se caracterizan por tener sustanciales diferencias de lo que planteaban las leyes que fueron abrogadas hace aproximadamente 10 años y por tanto, siguen resultando anacrónicas y carentes de aplicabilidad y funcionalidad.

---

humana, los elementos bióticos como comunidades biológicas y abióticos o materias inertes como el agua, las rocas, los minerales o el suelo que también forman parte de esta variabilidad, los ecosistemas terrestres, marinos, aéreos, acuáticos u otros complejos ecológicos y de los que forman parte. Comprende la diversidad biológica dentro de cada especie, entre las especies y su hábitat, englobando todo lo relacionado con el conjunto de circunstancias y actividades del ser humano, sociales, económicas, productivas y culturales que conforman al medio ambiente y las relaciones de todos los componentes mencionados que interactúan es lo que permite que exista la vida.

<sup>214</sup> Para comparar la forma en la que se integran estos dos Consejos, véase el artículo 4.6 del Código Administrativo del Estado de México, y el artículo 12, fracciones I, II y III del Reglamento del Libro Segundo del Código para la Biodiversidad del Estado de México

### 3.6 Gestión pública estatal del agua: Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable del Estado de México

En virtud de lo manifestado por las leyes por una parte, y por los planes por otra, tenemos que la gestión del agua en el Estado de México presenta severas dificultades para aspirar al logro de la vinculación entre el interés público y la acción gubernamental por múltiples causas, entre las que destacan, la falta de compatibilidad entre la legislación existente, las necesidades actuales y los medios empleados para satisfacer dichas necesidades. La tabla inferior es ejemplo de ello, ya que por un lado, se presenta la función del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable del Estado de México, mismo que haya su justificación en el abrogado Libro Cuarto del Código Administrativo y que estudiaremos en este apartado, y por otro, la función del nuevo Consejo Consultivo de Protección a la Biodiversidad y Desarrollo Sostenible del Estado de México, el cual, fue creado juntamente con el nuevo Código para la Biodiversidad del Estado de México como una exigencia de renovación y funcionalidad.

**Tabla 1: Comparación entre las funciones del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable del Estado de México y el Consejo Consultivo de Protección a la Biodiversidad y Desarrollo Sostenible del Estado de México.**

Funciones del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable del Estado de México (artículo 4.5 del Código Administrativo del Estado de México).	Funciones del Consejo Consultivo de Protección a la Biodiversidad y Desarrollo Sostenible del Estado de México (artículo 2.12 del Código para la Biodiversidad del Estado de México).
El Consejo es un órgano de asesoría, consulta, estudio y opinión del ejecutivo en materia de conservación ecológica y protección al ambiente en la entidad, así como de promoción de acciones de coordinación y concertación entre los sectores público, social y privado.	El Consejo es un órgano de asesoría, consulta, estudio y opinión del Ejecutivo en materia de conservación ecológica y protección a la biodiversidad y al ambiente en la Entidad, así como de promoción de acciones de coordinación y concertación entre los sectores público, social y privado.

Definitivamente, después de observar la anterior tabla, necesariamente tenemos que preguntarnos cuál es la verdadera actividad que nuestros legisladores realizan, pues además de la infructuosa coordinación intersectorial e intergubernamental que vive el Estado y la escasa divulgación de los canales de participación social, y con ello la apatía del sector, los ciudadanos estamos siendo víctimas de un grupo de personas que tienen como obligación poner las bases para que el *desarrollo sustentable* del que habla nuestro Plan de Desarrollo estatal sea viable y, sin embargo, las reformas a las que se está

llegando redundan en la misma obsolescencia que acusaban para justificar su existencia.

La gestión de los asuntos de interés público no puede entenderse a partir de consideraciones anacrónicas, que obedezcan a intereses particulares y no generales, que limiten o excluyan al sector social, quien es el receptor de los planes y programas que el gobierno instrumenta; sabemos que para el logro de la funcionalidad y legitimidad en la gestión pública no sólo basta con que las políticas sean legales, y que dentro de esa legalidad tengan como destinatario al público, sino que estas políticas sean congruentes con la realidad nacional, para que así los ciudadanos al sentirse identificados coparticipen con el gobierno en tales acciones.

El Estado de México, siendo un ejemplo de desarrollo a seguir para muchos otros estados de la república, deberá dejar atrás los inoperantes procedimientos burocráticos y la normatividad obsoleta que dificulta la funcionalidad de la gestión pública, pero también deberá propiciar verdaderos campos de acción social orientada no sólo a la opinión sino a la toma de decisiones, ya que no de mucho servirá el sólo hecho de actualizar la normatividad o de dejar en el pasado los obsoletos procedimientos administrativos interminables, sí no se abren las vías que propicien que el gobierno este más cercano a la sociedad.

Ahora bien, con la intención de conocer el mecanismo institucional del cual se sirve la gestión estatal del agua, tenemos que decir en primer plano que, al hablar de gestión integral del agua para el Estado de México, la CNA, aunque hace referencia a los Consejos Ciudadanos del Agua Estatales, como medio de participación social, cabe mencionar que estos Consejos son considerados como organizaciones autónomas que trabajan como canales de participación en los ámbitos locales a favor de la difusión de información específica del agua, tendiente a fomentar el cuidado, preservación y uso sustentable de este recurso,<sup>215</sup> por tal razón, no son considerados como el principal instrumento en la gestión estatal del agua, no así el Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable del Estado de México (CCDS), el cual, de acuerdo con lo establecido por el Código Administrativo del Estado de México, en su Libro Cuarto, denominado "*De la Conservación Ecológica y Protección al Ambiente para el Desarrollo Sustentable*", es considerado como:

"Un órgano de asesoría, consulta, estudio y opinión del ejecutivo en materia de conservación ecológica y protección al ambiente en la entidad, así como de promoción de acciones de coordinación y concertación entre los sectores público, social y privado".<sup>216</sup>

Este Consejo se integra, según el artículo 4.6 del Código Administrativo, por un presidente quien será un ciudadano que no deberá tener un cargo de servidor público, y sea reconocido por sus conocimientos o actividades relacionadas con la conservación ecológica, la protección al ambiente y el

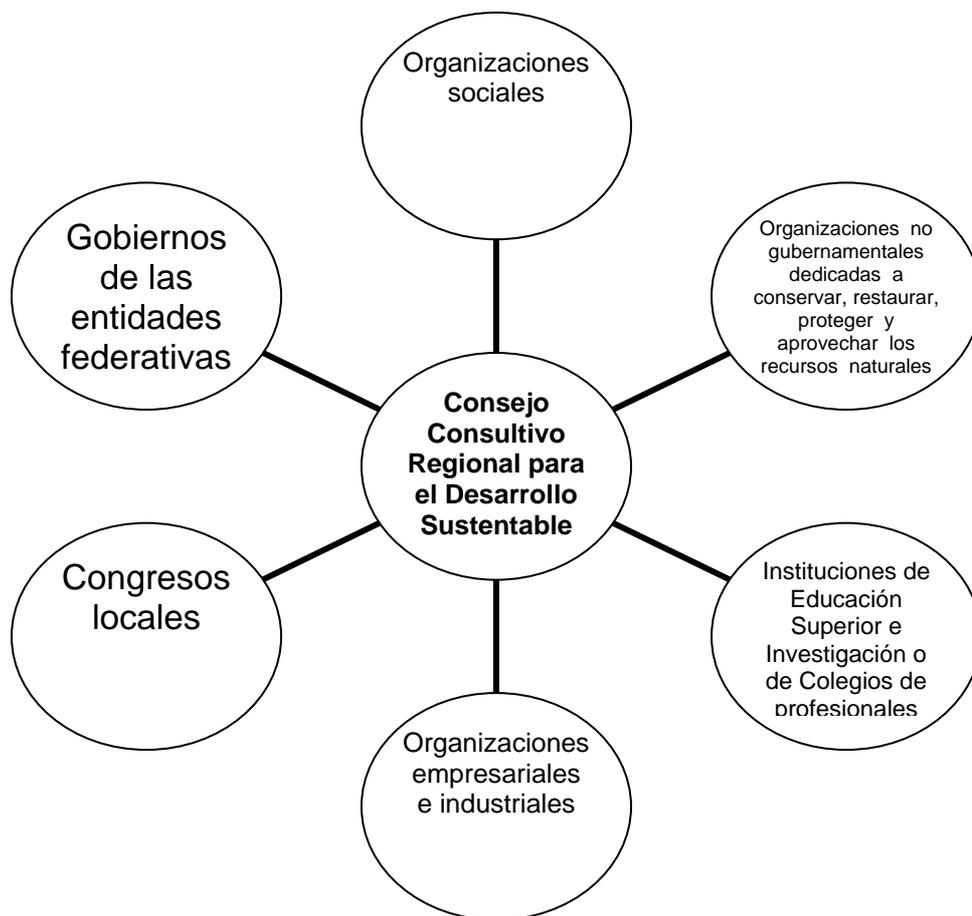
<sup>215</sup> El Consejo Ciudadano, en el Estado de México se denomina "Consejo Consultivo para la Protección del Agua en el Estado de México", fue creado el 29 septiembre del año 2000, en [<http://www.cna.gob.mx>], consultado el 15/06/07

<sup>216</sup> Código Administrativo del Estado de México, artículo 4.5, en [<http://www.cddiputados.gob.mx>], consultado el 06/06/07

desarrollo sustentable; también forman parte del Consejo, los representantes de instituciones educativas y de investigación, de organizaciones sociales y no gubernamentales, del sector privado, legisladores locales y federales, delegados de dependencias y entidades federales, presidentes municipales, ambientalistas distinguidos y especialistas en la materia que designe o invite a participar el gobernador del Estado.

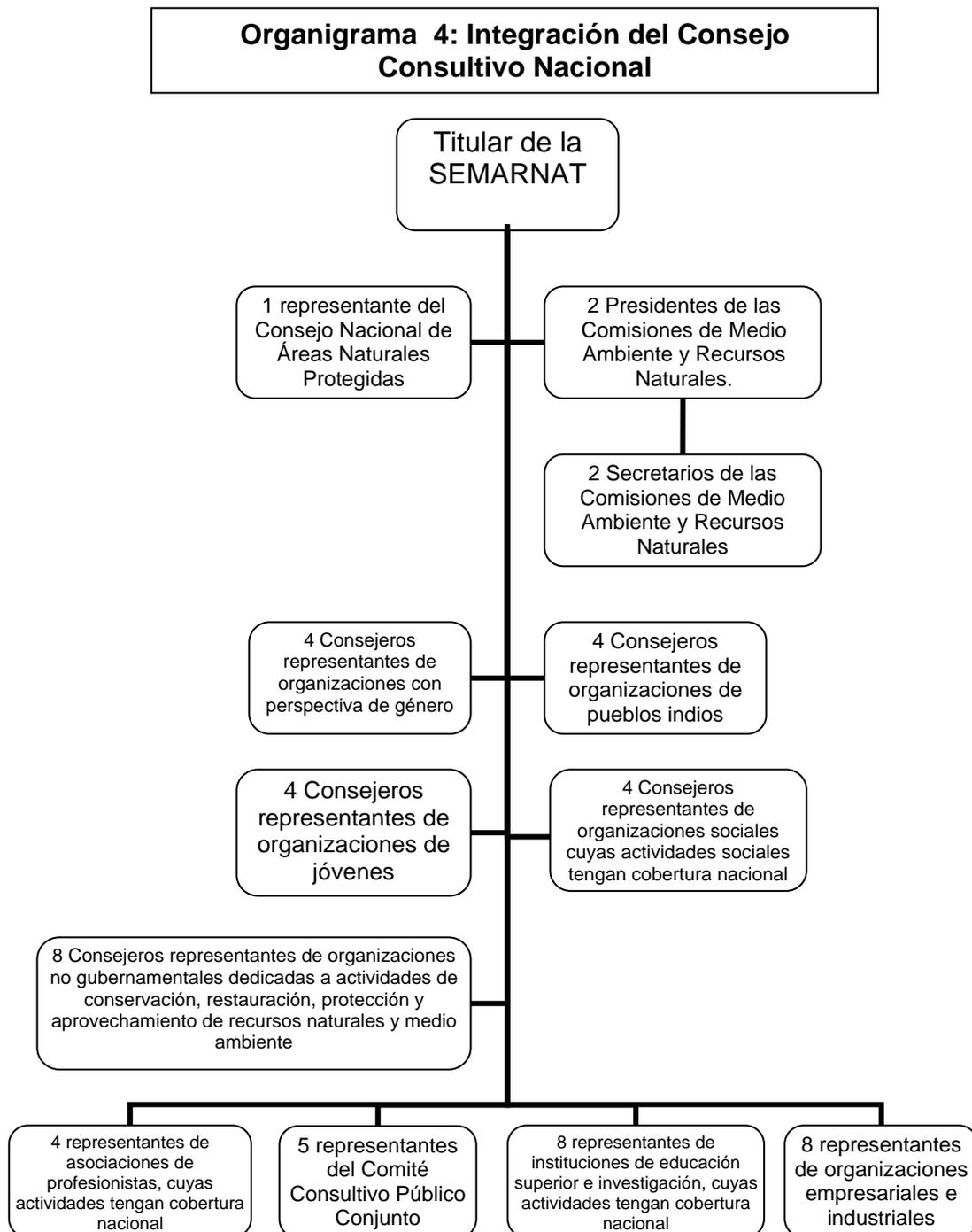
El Acuerdo mediante el que se crean el Consejo Consultivo Nacional y los cinco Consejos Consultivos Regionales para el Desarrollo Sustentable publicado en el Diario Oficial de la Federación del 21 de abril de 1995 y los acuerdos modificatorios del 26 de octubre de 2000, 21 de noviembre de 2002 y 3 de octubre de 2006, en su artículo 8, manifiesta que la integración de cada Consejo Regional será en los siguientes términos.

**Organigrama 3: Integración del Consejo Consultivo Regional para el Desarrollo Sustentable.**



Fuente: Acuerdo mediante el que se crean el Consejo Consultivo Nacional y los cinco Consejos Consultivos Regionales para el Desarrollo, artículo 8, en [<http://www.semarnat.gob.mx>]. Elaboración propia.

Es importante destacar que el Código Administrativo sólo habla del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable del Estado de México, ya que éste Código sólo es aplicable al Estado de México, sin embargo, me parece necesario para tener un conocimiento lo más integrado posible, mostrar en el organigrama inferior la conformación del Consejo Consultivo Nacional, el cual, representa una estructura conformada por cincuenta y cinco integrantes y es presidido por el titular de la SEMARNAT.



Fuente: Acuerdo mediante el que se crean el Consejo Consultivo Nacional y los cinco Consejos Consultivos Regionales para el Desarrollo Sustentable, artículos 4 y 7, en [<http://www.semarnat.gob.mx>]. Elaboración propia.

En este acuerdo también se expresan las funciones del Consejo Consultivo Nacional y los Consejos Regionales en los siguientes términos:

- a) Asesorar a la Secretaría en la formulación, aplicación y vigilancia de las estrategias nacionales en materia de protección ambiental y de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, atendiendo la situación y necesidades nacionales y regionales, y de conformidad con los compromisos internacionales asumidos...;
- b) Recomendar a la Secretaría las políticas, programas, estudios y acciones específicas en materia de protección al medio ambiente y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, procurando que respondan a los intereses de los sectores sociales y se encuentren apegados a derecho;
- c) Evaluar periódicamente los resultados de las políticas, programas, estudios y acciones específicas en materia de protección del medio ambiente y de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir de los informes que proporcione la Secretaría, o con base en los estudios que lleven a cabo o promuevan los propios Consejos.
- e) Elaborar recomendaciones para mejorar las leyes, reglamentos y procedimientos relativos a la protección del medio ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

Un elemento que llama la atención con respecto a la integración y atribuciones que tienen tanto el Consejo regional del Estado de México, como el nacional, es que los propios CCDS, dentro de lo que ellos consideran sus debilidades se ven a sí mismos como “estructuras inclusivas y excluyentes a la vez”,<sup>217</sup> por la forma en que se integran y ejercen el derecho de voz y voto, y plantean que para dar solución a tal problema, la premisa básica es la implementación de un método en que los diferentes sectores puedan articularse y así crear un tejido social que haga viable su razón de ser, es decir, al interior de dichas estructuras se ha hecho perceptible que aquellas manifestaciones de las que se hablaba en el capítulo uno del presente trabajo, que ostentan que la inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios es un elemento fundamental para el éxito de los planes o programas, es algo además de real, urgente.

Es por ello que, el Proyecto PNUD-SEMARNAT, retomando las consideraciones de Agenda 21 sobre los conceptos de la participación social, presenta como primer objetivo inmediato que, aun cuando en términos legales se manifieste que los CCDS funcionan únicamente como órganos de asesoría, consulta, estudio y opinión del ejecutivo en materia de conservación ecológica y protección al ambiente en la entidad,<sup>218</sup> estos se conviertan en verdaderos espacios de consulta social a nivel local, regional y nacional; fortalecidos y operando con mayor impacto en la formulación, ejecución, evaluación y seguimiento de políticas y programas nacionales del sector ambiental.<sup>219</sup>

<sup>217</sup> Consejos Consultivos de Desarrollo Sustentable (CCDS), “Estructura de los Consejos”, en [<http://consejos.semarnat.gob.mx/>], consultado el 16/06/07

<sup>218</sup> Reunión de Consulta para la elaboración de la “Estrategia Nacional para la Promoción de la Participación Social” (ENAPS) en el sector ambiental, Ciudad de México, 15 de febrero de 2007, artículo 4. 5, en [<http://www.semarnat.gob.mx>], consultada el 16/06/07

<sup>219</sup> Consejos Consultivos de Desarrollo Sustentable (CCDS), en [<http://consejos.semarnat.gob.mx/>], consultado el 16/06/07

De esta forma, podemos confirmar que en congruencia con lo planteado en los ordenamientos internacionales, el desarrollo de cualquier país estará fundado en el aprovechamiento sustentable de las capacidades endógenas de sus estados y municipios, y que mientras no exista legislación que favorezca las relaciones intergubernamentales e intersectoriales encauzadas hacia el desarrollo integral, y se siga planeando en cada sector del país sin considerar a los demás sectores como partes interdependientes, se seguirán aprobando o reformando leyes, y se seguirán estructurando planes y programas que no surtirán efectos exitosos hacia el país.

Se requiere compatibilidad entre los objetivos que se presentan en el ámbito municipal, estatal y federal y que además ello sea una clara expresión de las necesidades sociales. Si se sigue planeando desde el centro hacia la periferia y se pretende acoplar los planes municipales, estatales y regionales a los federales, seguiremos viviendo una desvinculación de las políticas nacionales con la realidad estatal y municipal.

Por ello, es que la gestión de los asuntos de interés público, como lo son los recursos naturales, y en específico un recurso de vital importancia como el agua, deben ser tratados no a puerta cerrada ni en un diálogo entre los titulares del ejecutivo estatal y federal, o entre los titulares de las secretarías de estado; se requiere la participación con voz y voto de representantes del ayuntamiento y del municipio bien informados en dichas reuniones, y que además éstas últimas no sólo sirvan como foros de debate infructuoso, sino que el resultado de ellas realmente se considere en la planeación del desarrollo estatal.

La inclusión de la sociedad organizada debe estar garantizada no únicamente para aportar algunas ideas, sino para tomar parte en las decisiones que influirán en su entorno de vida. Es fundamental generar una estrategia colectiva para la movilización ciudadana y su aceptación en ámbitos de gobierno.

Los Consejos son organismos que deberán servir no solamente para difundir información acerca de el uso racional, la protección y la situación general del agua, ni para aparentar la apertura de las decisiones del gobierno hacia la sociedad, o como un mero compromiso. Los Consejos tienen que convertirse en un verdadero vehículo de acción en donde la participación activa de los ciudadanos no sólo se limite a opinar. Ahora los modelos de desarrollo implican la inserción de *agentes de desarrollo local* en la toma de decisiones relacionadas al medio ambiente como una variable de valor altamente estimado.

## Capítulo IV

### La gestión del agua en Naucalpan de Juárez, Estado de México

Para poder enfocar claramente la situación e importancia de la eficaz gestión del agua en el mundo, y particularmente en el ámbito municipal de nuestro país, es necesario recordar que al hablar de agua estamos refiriéndonos no sólo a un recurso natural que nos permite realizar actividades generadoras de riqueza, o que nos facilita la vida, como en el caso del petróleo visto como principal fuente de energía, sino que nos referimos a un recurso indispensable para mantener la propia vida de los seres vivos.

Para hacer perceptible tal situación, el presente capítulo tiene dos objetivos fundamentales: por un lado, se expone la situación en la que se encuentra el agua en términos generales en el mundo y en nuestro país, y particularmente en la región hidrológico-administrativa *XIII* y en el municipio de Naucalpan de Juárez, pretendiendo manifestar la dimensión de primer importancia que este recurso adquiere, en el entendido de que el agua es simple y sencillamente esencial para lograr vivir y para lograr concatenar cualquier actividad humana. Por otro lado, se analizan las dificultades que presenta el marco regulatorio e institucional en la valoración y gestión de este recurso en el ámbito municipal.

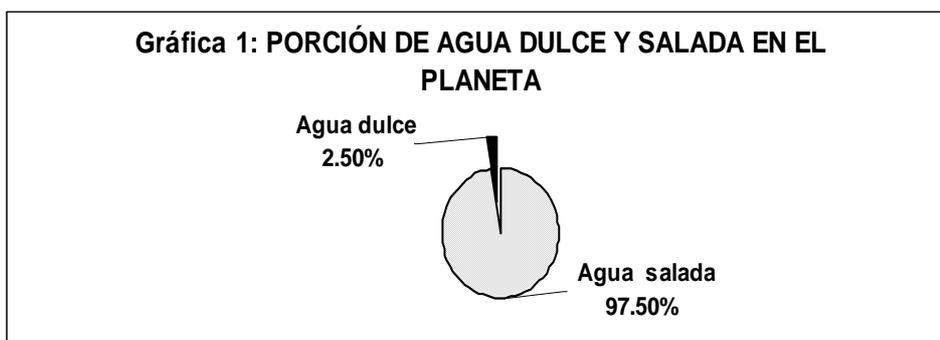
#### 4.1 Situación del agua en el mundo

La carencia en la disponibilidad del recurso agua, resulta una limitante total para el proceso de desarrollo de cualquier región o país del mundo, es por ello que actualmente en las naciones, incluyendo a nuestro país, “su manejo y preservación son considerados asuntos estratégicos de seguridad nacional”.<sup>220</sup> Ante tal situación, gobierno y sociedad deben compartir la responsabilidad de trabajar con este recurso bajo el concepto de sostenibilidad, entendiendo que debemos actuar juntos para “modificar drásticamente la tendencia de degradación de nuestros recursos naturales”,<sup>221</sup> ya que de lo contrario, estaríamos poniendo en riesgo no sólo la viabilidad económica del país sino la posibilidad de mantener nuestras propias vidas.

Por ello, es necesario considerar datos básicos que nos hablan del comportamiento natural de escasez de la disponibilidad del recurso agua para el consumo humano en el planeta, en el cual, a pesar de que el 70% es agua y sólo el 30% es tierra, el 97.5% de esa agua se encuentra en los océanos y mares de agua salada, y únicamente el 2.5% restante es agua dulce.

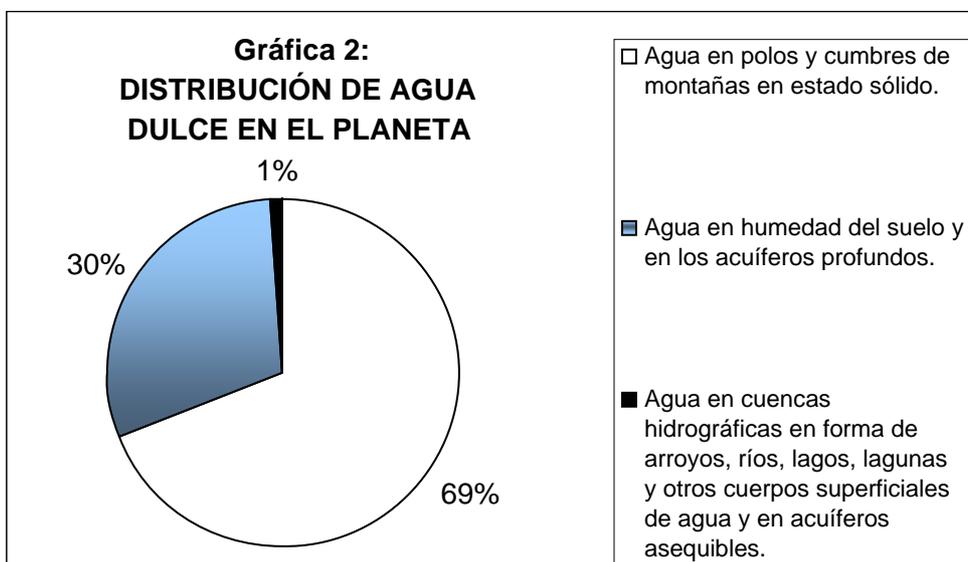
<sup>220</sup> CNA, Programa Hidráulico Regional 2002 – 2006, “Aguas del Valle de México...”, *Op. cit.*, p. 1

<sup>221</sup> *Ibidem.*



Fuente: Comisión Nacional del Agua, en [<http://www.cna.gob.mx>]. Elaboración propia.

De este 2.5% de agua dulce, el 69% se concentra en los polos y en las cumbres de las montañas más altas en estado sólido, el 30% se encuentra en la humedad del suelo y en los acuíferos profundos, y sólo el 1% del agua dulce en el mundo, escurre por las cuencas hidrográficas en forma de arroyos y ríos y se deposita en lagos, lagunas y en otros cuerpos superficiales de agua.<sup>222</sup>



Fuente: Comisión Nacional del Agua, en [<http://www.cna.gob.mx>]. Elaboración propia.

## 4. 2 Situación del agua en México

Aunado a los anteriores datos de carácter mundial, es indispensable considerar para este apartado algunas variables relacionadas con la disponibilidad de este recurso en nuestro país. El primer elemento a destacar es que México, de acuerdo con la SEMARNAT, es considerado en el orden mundial como un país con baja disponibilidad de agua,<sup>223</sup> además de que el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), coloca a México en el lugar número 106, de un total de 122 países muestreados para evaluar la calidad de sus aguas, generando las siguientes cifras: 10% no contaminada, 25% buena calidad, 20% con indicio de contaminación, 45% contaminada; situación que

<sup>222</sup> Comisión Nacional del Agua (CNA), "Acerca del agua", en [[www.cna.gob.mx](http://www.cna.gob.mx)], consultado el 27/07/07

<sup>223</sup> Iniciativa Mexicana de Aprendizaje para la Conservación, p. 1, en [<http://www.imacmexico.org>], consultado el 21/07/07

aminora aún más la disponibilidad de agua para el consumo humano en sus diferentes sectores.

México, es uno de los países con “mayor riqueza biológica en todo el mundo, pero también es uno de los que la está perdiendo más rápidamente”.<sup>224</sup> Uno de los principales problemas que ha potenciado esta pérdida de biodiversidad ha sido, al igual que en la mayoría de los países en vías de desarrollo, la disyuntiva entre crecer económicamente o conservar el medio ambiente, situación que ha influido directamente en la toma de decisiones de nuestros gobernantes al momento de priorizar sobre las políticas públicas.

Actualmente, de 1 958 201 km<sup>2</sup> de superficie nacional, 1 038 000 km<sup>2</sup>, es decir, 53% del territorio, se encuentra en condición de aridez o semiaridez,<sup>225</sup> y el 72% del agua que se precipita sobre nuestro territorio, no es captada por mantos subterráneos sino que a causa de la deforestación, erosión e incremento exponencial de la mancha urbana, nuevamente se evapora.<sup>226</sup> Estas condiciones climáticas, económicas, sociales y demográficas, que han ido empeorando, hacen que México enfrente problemas y retos de gran dimensión y complejidad para satisfacer sus necesidades hídricas y desarrollar así sus potencialidades.

Las regiones del norte del país son áridas o semiáridas, y en ellas la escasez de agua causada por los prolongados y recurrentes periodos de sequía es muy elevada, aunado a ello, este territorio es en donde se asienta una parte mayoritaria de la producción y la población mexicana. Por su parte, aunque el clima de la región centro del país actualmente sigue siendo templado y semihumedo, a causa de la alta densidad poblacional y la intensa actividad industrial que aquí se vive, tenderá a cambiar hacia un clima caliente y seco, y como consecuencia de este cambio climático veremos una considerable disminución en la disponibilidad de agua en esta región.

Se estima que en las últimas cinco décadas, en el territorio nacional se ha perdido un 50 % de la capacidad de recarga del agua de lluvia por efectos de la deforestación y erosión, ante tal situación, se considera que las trece regiones hidrológicas en que la CNA administra las aguas de la nación están en crisis y que no estaría lejana una catástrofe nacional en caso de que se sucedan unos cuantos años más de sequías. Contra ello, de nada servirá toda la riqueza petrolera del país, aun cuando fuera pagada al mejor precio del mercado internacional (Lozano, 2002: 60).

Para poder equiparar en términos económicos el efecto que podría traer consigo el cambio climático en nuestro país, podemos hacer mención del fenómeno climático denominado “EL NIÑO”, el cual causó grandes daños en México entre 1997 y 1998, alcanzando los 19 mil millones de pesos en daños materiales, monto superior en cinco mil millones de pesos al presupuesto anual del 2002 de la SEMARNAT (Lozano, 2002: 57).

<sup>224</sup> Lozano Domínguez, *Op., cit.*, p. 9

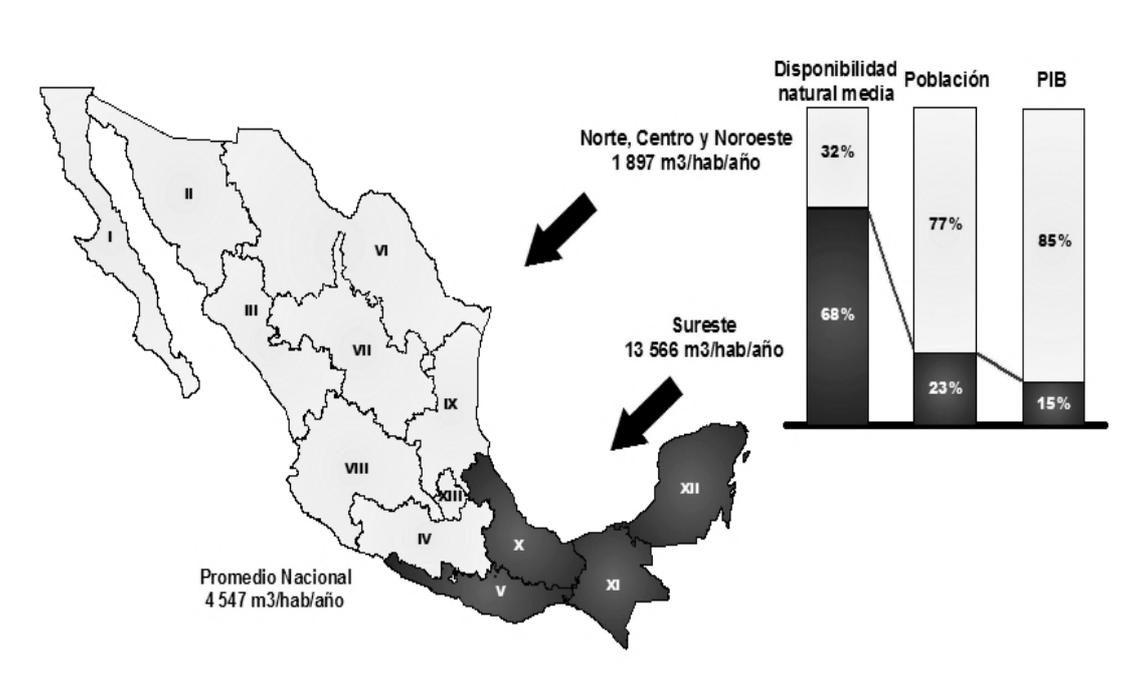
<sup>225</sup> *Ibidem.*

<sup>226</sup> [<http://www.imacmexico.org>], p. 1, consultado el 21/07/07

Los costos políticos causados por un drástico cambio climático, podrían ser de gran magnitud. La presión social sobre las estructuras de gobierno en los ordenes federal, estatal y municipal podrían, en muy corto tiempo, rebasar con facilidad la capacidad de respuesta gubernamental a las exigencias y demandas más elementales de la población. No habría respuesta aunque se quisiera. Esto generaría por consecuencia, las llamadas *guerras por el agua* en las áreas de alta concentración poblacional como la zona metropolitana del Valle de México. Las actividades económicas también se verían potencialmente afectadas por estos efectos climáticos adversos, y todo ello ocasionaría un grave desequilibrio en los diferentes sectores de la nación.

Sin embargo, es necesario recordar que aún cuando en nuestro país el problema ambiental, y en específico el de la disponibilidad del agua, no había sido tan evidenciado y palpable como ahora, éste siempre ha sido intrínseco a nuestro país debido a su condición geofísica. En México, de acuerdo con estudios de la CNA, destacan dos grandes zonas de disponibilidad de agua: la zona comprendida por el norte, centro y noroeste del país en donde se concentra el 77% de la población y se genera el 87% del PIB, pero únicamente ocurre el 31% del agua renovable; y la zona sur y sureste, donde habita el 23% de la población, se genera el 13% del PIB y ocurre el 69% del agua renovable (CNA, 2007: 17), como se muestra en la figura inferior.

**Figura 1: Contraste nacional de disponibilidad natural media de agua**

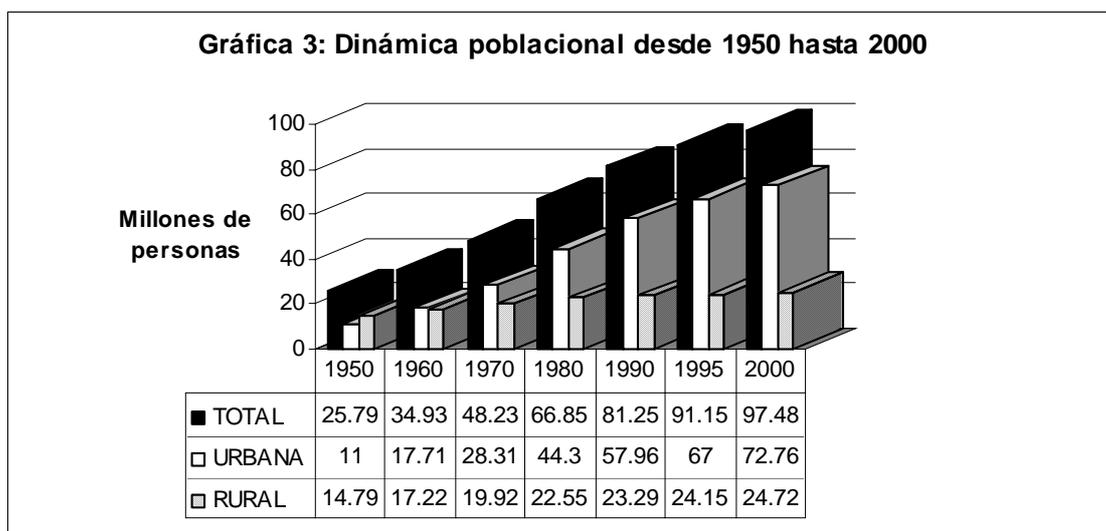


Fuente: Comisión Nacional del Agua, "Estadísticas del agua en México 2007", p. 18

Nuestras condiciones naturales, así como nuestros modelos de crecimiento, no han sido compatibles con los polos de desarrollo que son propios de nuestro país y por tanto no los han favorecido. En donde más gente hay, y en donde se genera la mayor parte del PIB, es en donde más carecemos de agua, mientras que en donde menos gente hay, y en donde se genera la menor parte del PIB, es en donde más disponibilidad natural de agua hay. Las

condiciones geofísicas bajo las que se ha orientado el desarrollo en este país dejan ver desfavorecidas nuestras potencialidades para el logro de tal objetivo.

Una variable que ha impactado considerablemente la disponibilidad del agua en el país, ha sido la dinámica de la población, en la cual, como se muestra en la gráfica inferior, de 1950 al 2000, la población nacional se cuadruplicó llegando a ser para dicho año 103.26 millones de habitantes,<sup>227</sup> y pasó de ser predominantemente rural (57.4%) a predominantemente urbana (76.5%), no obstante que la tasa de crecimiento disminuyó considerablemente, pues la mayor tasa crecimiento media anual se presentó en el periodo 1960-1970 (3.40%), para después decrecer hasta llegar a un valor de (1.02%) en el periodo 2000- 2005”.<sup>228</sup> En estos mismos 50 años, la disponibilidad de agua a nivel nacional, paso de ser en 1950 de 18 035 m<sup>3</sup>/ hab. /año a 4 547 m<sup>3</sup>/ hab. /año, en el año 2000,<sup>229</sup> es decir, se redujo más de tres veces la disponibilidad de agua por habitante, y se estima que para el año 2030, con el incremento de la población a 121, 104 millones de habitantes, la disponibilidad natural media de agua por habitante a nivel nacional, disminuirá de 4 547 m<sup>3</sup>/ hab. /año<sup>230</sup> a 3 841 m<sup>3</sup>/hab./año.<sup>231</sup>



Fuente: INEGI: 2000, en CNA, “Estadísticas del agua en México 2004” p.13. Elaboración propia.

<sup>227</sup> CNA, Estadísticas del agua en México 2007, Tabla “Datos geográficos y socioeconómicos por región hidrológico-administrativa”, p. 19

<sup>228</sup> *Ibid.*, Tabla “Población de México de 1950 a 2005”, p 11.

<sup>229</sup> *Ibid.*, p. 27

<sup>230</sup> CNA, Estadísticas del Agua en México, 2004 Tabla “Disponibilidad natural media de agua por región administrativa”, p 27.

<sup>231</sup> CNA, “Estadísticas del Agua en México 2007”, p. 156

### 4.3 El agua en la región hidrológico-administrativa XIII

Hablando específicamente de la región XIII, *Aguas del Valle de México y Sistema Cutzamala*, la cual cuenta con una superficie total de 16 392 Km<sup>2</sup> y comprende por completo al Distrito Federal, 30% del Estado de México, 39% del Estado de Hidalgo y 13% de Tlaxcala,<sup>232</sup> y de la cual forma parte el municipio de Naucalpan, ésta se identifica por su problemática en relación al manejo de los recursos hidráulicos no sólo en el ámbito nacional, sino en el internacional, ya que parte de esta región la encontramos en la zona metropolitana de la Ciudad de México, la cual, es la zona metropolitana a nivel internacional de mayor concentración humana ubicada arriba de los 2, 000 metros sobre el nivel del mar,<sup>233</sup> situación que hace evidente la vulnerabilidad de su abastecimiento de agua y el riesgo que ello implica.

La región hidrológica XIII, ocupa menos del 1% del territorio nacional y en ella habita cerca del 20% de la población nacional, la cual, de acuerdo a estadísticas del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), generó en el año 2000 el 31.8% del PIB nacional, del cual, el Distrito Federal aportó un 22.9%, el Estado de México un 8.1% y entre los Estados de Hidalgo y Tlaxcala participaron con un 0.8%.<sup>234</sup> En el año 2005, la región XIII aportó un 25.8% del PIB nacional,<sup>235</sup> del cual, el Estado de México incremento su participación con un 9.48%.<sup>236</sup> La región XIII, también destaca por ser la que más aporta a la recaudación de la CNA con 2 652.7 millones de pesos, de un total de 8 133.2 millones de pesos recaudados,<sup>237</sup> es decir, casi una cuarta parte de la recaudación total nacional.

La variable poblacional en la región XIII, misma que afecta en gran medida la disponibilidad de agua a nivel nacional, aunada a su tamaño físico, así como a las actividades económicas que en ella se efectúan, y a la cantidad de lluvia que ocurre sobre su territorio y que recarga los acuíferos, afecta drásticamente a la región que nos ocupa, ya que su disponibilidad media de agua es de 187 m<sup>3</sup>/ hab. /año,<sup>238</sup> es decir, veinticuatro veces menor a la media nacional (4 651 m<sup>3</sup>/ hab. /año),<sup>239</sup> ocasionando así que la disponibilidad de esta región sea la más baja a nivel nacional y que se estime que para el año 2030, cuando la población de esta región llegue a los 23 673 millones de habitantes,<sup>240</sup> la disponibilidad natural media de agua por habitante en la región XIII disminuya hasta los 127m<sup>3</sup>/hab./año.<sup>241</sup>

<sup>232</sup> CNA, PHR 2002-2006, p. 20

<sup>233</sup> *Ibid.*, p. 31

<sup>234</sup> *Ibid.*, p. 33

<sup>235</sup> CNA, "Estadísticas del Agua en México 2007", p. 19

<sup>236</sup> *Ibid.*, p. 20

<sup>237</sup> *Ibid.*, p. 117

<sup>238</sup> CNA, "Estadísticas del agua 2005 Aguas del Valle de México y Sistema Cutzamala", Tabla "precipitación y Disponibilidad", p. 104.

<sup>239</sup> CNA, "Estadísticas del agua en México 2004", Tabla "Disponibilidad natural media de agua por región administrativa", p. 27.

<sup>240</sup> *Ibid.*, p. 155

<sup>241</sup> CNA, "Estadísticas del Agua en México 2007", p. 157

La región *XIII*, es la más pequeña del país hablando en términos territoriales con únicamente 16,4 km<sup>2</sup>,<sup>242</sup> es decir, cuatro veces más chica que la inmediata superior en territorio, que es la región *V* (pacífico sur, que comprende los Estados de Guerrero y Oaxaca) con 77,1 km<sup>2</sup>.<sup>243</sup> La región *XIII*, también es la más poblada con 20 059 105 millones de personas,<sup>244</sup> cinco veces más población que la región antes comparada (*V* pacífico sur), que cuenta con una población de apenas 4.19 millones de habitantes,<sup>245</sup> situación que por consecuencia aritmética, ocasiona que también la región *XIII* sea la que tiene la mayor densidad poblacional del país con 1282 hab./km<sup>2</sup>,<sup>246</sup> aproximadamente veintitrés veces mayor al promedio nacional que es de 54 hab./km<sup>2</sup>,<sup>247</sup> y aproximadamente doce veces más densa que la cifra inmediata inferior, que corresponde a la región *VIII* (Lerma-Santiago-Pacífico), la cual, es aproximadamente once veces más grande en territorio que la región *XIII* y cuenta con una población de 20.22 millones de personas, generando una densidad de 107 hab./km<sup>2</sup>.<sup>248</sup>

En el país, la región *XIII* es la quinta región en la que llueve menos con 737mm de agua al año,<sup>249</sup> estando por debajo de la media nacional que es de 771mm/año.<sup>250</sup> Este fenómeno afecta directamente en el grado de presión sobre el recurso hídrico en la región *XIII*, y ello se hace manifiesto ya que esta región es la que presenta el más alto porcentaje de presión sobre el recurso hídrico, utilizando el 117 % del volumen de disponibilidad natural media de agua, es decir, excede en 17% la capacidad del total natural de disponibilidad de agua para esta región, mientras que el promedio nacional de presión es de apenas 15% de utilización del volumen de disponibilidad natural media, con excepción de los estados del norte, que por sus condiciones físicas utilizan el 40 % volumen de disponibilidad natural media de agua.<sup>251</sup>

Esta situación ha originado que en la región *XIII*, de 14 acuíferos existentes, el 35 % aproximadamente han sido sobreexplotados,<sup>252</sup> ocasionando con ello que esta región sea considerada por el reglamento de la Ley reglamentaria del párrafo 27 constitucional, en materia de aguas del subsuelo, publicado en el DOF el 27 de Febrero de 1958, como zona de veda rígida.<sup>253</sup>

Los principales usos del agua en la región *XIII* son: agrícola 48.1%; abastecimiento público 45.9%; industria autoabastecida 4.0%; termoeléctricas

<sup>242</sup> CNA, "Estadísticas del agua en México 2005...", Tabla "Principales características geográficas y socioeconómicas de la región XIII", p 11.

<sup>243</sup> *Ibid.*, Tabla "Población y Extensión Territorial", p 102.

<sup>244</sup> *Ibid.*, Tabla "Principales características geográficas y socioeconómicas de la región XIII" p 11.

<sup>245</sup> *Ibid.*, Tabla "Población y Extensión Territorial", p 102.

<sup>246</sup> *Ibid.*, Tabla "Principales características geográficas y socioeconómicas de la región XIII", p 11.

<sup>247</sup> *Ibid.*, Tabla "Indicadores Nacionales", p. 102.

<sup>248</sup> *Ibidem.*

<sup>249</sup> *Ibid.*, Tabla "Precipitación y disponibilidad", p. 104.

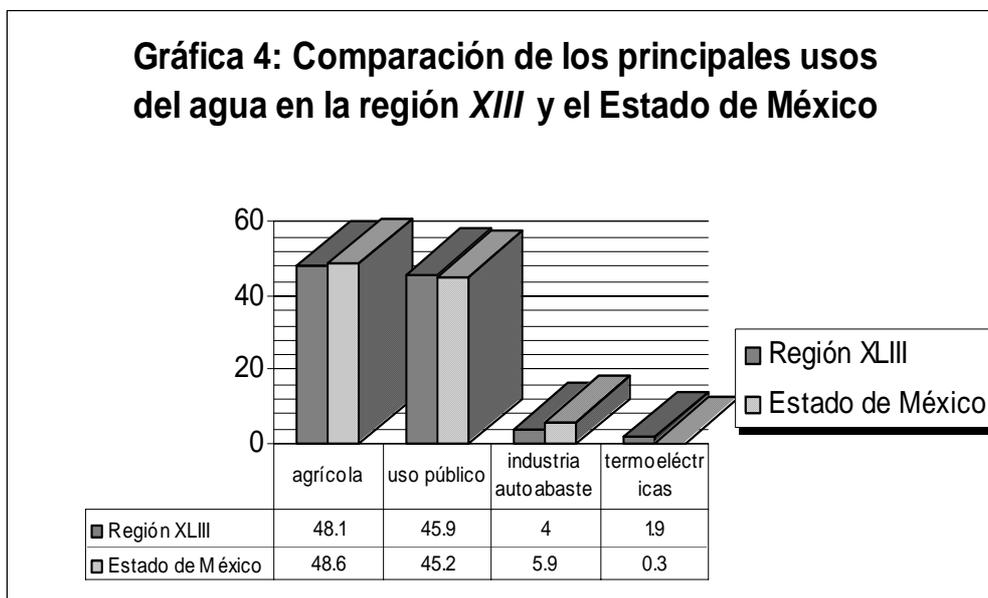
<sup>250</sup> CNA, "Estadísticas del agua en México 2004", Tabla "Precipitación Media Mensual Histórica por Región Administrativa" p 24.

<sup>251</sup> *Ibid.*, Mapa "Grado de Presión Sobre el Recurso Hídrico", p 28

<sup>252</sup> *Ibid.*, Tabla "Numero de Acuíferos por Región administrativa" p 39.

<sup>253</sup> Veda en la que no es posible aumentar las extracciones sin peligro de abatir peligrosamente o agotar los mantos acuíferos, citado en "Estadísticas del agua en México 2004" p. 43

1.9%”,<sup>254</sup> mientras que en el Estado de México las cifras de los principales usos del agua son: agrícola 48.6%; abastecimiento público 45.2%; industria autoabastecida 5.9%; termoeléctricas 0.3%,<sup>255</sup> como se muestra en la siguiente gráfica.



Fuente: Comisión Nacional del Agua, “Estadísticas del agua en México 2007” p. 213. Elaboración propia.

La región XIII, al 17 de octubre de 2005, contaba con 96.5% de cobertura del servicio de agua potable y 97.2% de cobertura de alcantarillado,<sup>256</sup> siendo la que contaba con la mayor cobertura a nivel nacional. Por su parte, al mismo año el Estado de México contaba con 93.2% de cobertura del servicio de agua potable y 91.2% de cobertura de alcantarillado, superando el total nacional que es de 89.2% de cobertura del servicio de agua potable y 85.6% de cobertura de alcantarillado.<sup>257</sup>

#### 4.4 Factores que inciden en la disponibilidad del agua en Naucalpan

Actualmente, las características del ámbito municipal que nos ocupa en lo referente a la cantidad, calidad y aprovechamiento de los recursos naturales, en específico del agua, no se muestran muy óptimas en comparación con las necesidades que el propio municipio y la región a la que éste pertenece presentan, ni con sus potencialidades intrínsecas, sin embargo, hay que destacar que Naucalpan es uno de los municipios metropolitanos<sup>258</sup> que a nivel

<sup>254</sup> CNA, “Estadísticas del agua en México 2007”, p. 205

<sup>255</sup> *Ibid.*, p. 213

<sup>256</sup> *Ibid.*, p. 89

<sup>257</sup> *Ibid.*, p. 90

<sup>258</sup> Generalmente, los municipios en México se han clasificado en metropolitanos, urbanos, semiurbanos y rurales, en función de los siguientes indicadores: principales actividades económicas, número de habitantes, servicios públicos que prestan, presupuesto de ingresos y de egresos y las características de su desarrollo urbano. Los municipios metropolitanos, se caracterizan por encontrarse en las zonas geográficas de mayor concentración económica y

nacional, presentan un importante interés por la sustentabilidad medioambiental, económica y social en su territorio. Por ello, es que en esta sección se pretende proporcionar un marco general sobre algunas particularidades de Naucalpan relacionadas con el aprovechamiento del agua y su gestión.

Naucalpan de Juárez, de acuerdo con el Plan de Desarrollo Urbano del Estado de México, se cataloga como una ciudad prestadora de servicios regionales a los municipios colindantes de Atizapan, Huixquilucan, Isidro Favela, Jilotzingo, Nicolás Romero y Tlalnepantla,<sup>259</sup> por ello mismo, al ser un municipio del cual se sirven otros para satisfacer sus necesidades, además de ser visto como un municipio desarrollado gracias al alto grado de industrialización que presenta, es necesario que Naucalpan siga siendo punta de lanza en protección al ambiente, gestión pública y participación ciudadana.

Al igual que en la mayor parte de la nación, en Naucalpan, algunos de los principales indicadores vinculados a la disponibilidad y buen uso del agua se relacionan con la dinámica de la población, los modelos de producción y consumo, así como con las condiciones geofísicas propias de su territorio, aspectos que de acuerdo a las consideraciones previstas por la Agenda 21, ponen de manifiesto la necesidad y emergencia de que en este municipio se trabaje en las áreas que favorezcan su propio *desarrollo sustentable*.

El territorio naucalpense urbanizado, ocupa un 45.40% del total de su superficie, en tanto que el territorio no urbano representa el 54.60%, sin embargo, la ampliación de la mancha urbana, la cual ha llegado hasta terrenos señalados como no urbanizables, ha traído altos costos sociales y ambientales.<sup>260</sup> Como se puede apreciar en la gráfica inferior, el territorio no urbanizado supera apenas en casi diez puntos porcentuales al territorio que es considerado urbano, situación que aún cuando podría presentarse equitativa en términos porcentuales, debe señalarse que en ese 45.40% de territorio urbanizado, existe una elevada densidad poblacional que supera, como se verá mas adelante, en más de nueve veces la densidad poblacional del Estado de México, lo cual ha desencadenado un grave desequilibrio ecológico y social que ha puesto en riesgo la viabilidad de los polos de desarrollo municipales.

---

demográfica del país, en algunos de estos municipios un factor determinante es el grado de desarrollo económico alcanzado debido a las actividades productivas en el sector secundario y terciario, es decir, actividades industriales, comerciales y de servicios. Con frecuencia se menciona el acelerado crecimiento poblacional que registran esos municipios debido principalmente a que son polos de atracción que concentran un gran número de fuentes de empleo y ofrecen un nivel mínimo de servicios y satisfaccos socialmente necesarios. Los municipios metropolitanos tienen poblaciones superiores a los 700 mil habitantes, Martínez Cabañas (1992: 144-146), como es el caso de Naucalpan quien registro una población de 821,442 habitantes en el Censo de Población y Vivienda del 2005.

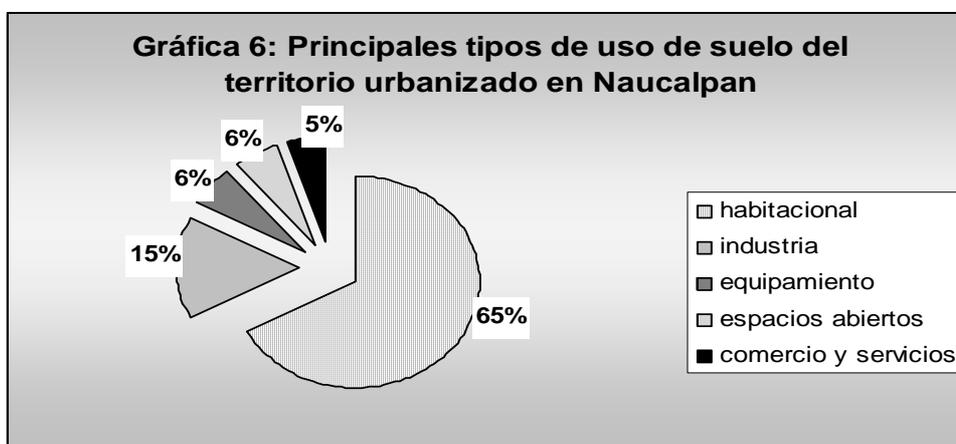
<sup>259</sup> H. Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez, Plan de Desarrollo Municipal (PDM) de Naucalpan de Juárez 2006-2009, p 19

<sup>260</sup> *Ibid.*, p 21



Fuente: Gobierno del Municipio de Naucalpan de Juárez, “Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009”, p. 21. Elaboración propia.

La integración de ese 45.40 % de superficie urbanizada se da en los siguientes términos: 65% habitacional, 15% industria, 6% superficie para equipamiento, 6% espacios abiertos y para recreación, y 4.8% para uso comercial y de servicios, como lo muestra la gráfica numero 6.



Fuente: Gobierno del Municipio de Naucalpan de Juárez, “Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009”, p. 21. Elaboración propia.

Como se observa en la gráfica superior, del total de la superficie urbanizada, el 65% sirve de asiento para viviendas, mismas que de acuerdo al censo del año 2005 se estimaron en 191,386, de las cuales, a su vez son 189,271 las que cuentan con el servicio de agua potable, 189,448 tienen drenaje y 190,549 electricidad,<sup>261</sup> generando con ello, que la cobertura de servicios básicos en el municipio sea superior a la media estatal y nacional, y que de acuerdo con Consejo Nacional de Población (CONAPO), Naucalpan presente un muy bajo grado de marginación, ubicándose como el municipio 44 menos marginado entre los 153 municipios con más de cien mil habitantes a nivel nacional.<sup>262</sup>

Otro punto que nos permite acercarnos más al conocimiento de los factores que inciden directamente en la gestión del agua en Naucalpan es la dinámica poblacional; de acuerdo con el CONAPO, la tasa media anual de crecimiento de Naucalpan en el periodo 1995-2000, fue de 0.4%, resultando

<sup>261</sup> Gobierno del Estado de México, “Indicadores de Naucalpan de Juárez: Tabla Vivienda”, en [<http://www.estadodemexico.com.mx>], consultado el 18/08/07

<sup>262</sup> Comunicación financiera (COMFIN) en [<http://www.comfin.com.mx>], p.3, consultado el 22/08/07

por mucho inferior al promedio estatal (2.3%), y al nacional (1.3%). No obstante, al año 2005 Naucalpan registró un total poblacional de 821 442 habitantes, en un territorio de 151 Km<sup>2</sup> equivalente al 0.80% del total nacional,<sup>263</sup> generando con ello una densidad poblacional de 5 922 hab./Km<sup>2</sup>, ocupando el décimo lugar en las estadísticas de los municipios con mayor densidad poblacional de la región *XIII*, superando casi cuatro veces el promedio de esta región, el cual es de 1 675 hab./km<sup>2</sup>,<sup>264</sup> y superando más de 10 veces la densidad de población en el Estado de México, la cual se estima en 586 hab./km<sup>2</sup> en un territorio de 22 357 km<sup>2</sup>.<sup>265</sup>

Un elemento fundamental para conocer como se muestra Naucalpan ante la disponibilidad natural del agua, es su condición geofísica, la cual, cuenta con un plano inclinado, numerosos cerros y su clima es templado subhúmedo, con una temperatura media anual de 15° c, una máxima de 32.5° c y la mínima de 3.4° c,<sup>266</sup> su altitud es desde los 2,258 metros sobre el nivel del mar (msnm), hasta los 3, 650 msnm,<sup>267</sup> situación que en conjunto, genera dificultades para el abastecimiento equitativo de agua.

De acuerdo con el PDM 2006-2009, en Naucalpan existen ocho ríos: el Río Chiquito o (rió chico de los Remedios), el Córdoba, El Muerto, San Mateo, Agua Caliente o (rió de los Cuartos), Las Animas, Tlalnepantla, y Ojo de Agua o (Totolinga).<sup>268</sup> En 1970 había 28 pozos profundos,<sup>269</sup> y al 2005 se contabilizaron siete presas, doce ojos de agua y tres acueductos que contribuyen con el funcionamiento del sistema hidráulico del municipio.<sup>270</sup> Las lluvias acontecen generalmente en verano y la precipitación pluvial (lamentablemente desaprovechada) ocurre alrededor de 121 días al año.<sup>271</sup>

Continuando con los aspectos que inciden en la disponibilidad del agua en el municipio, no podemos pasar por alto las características del modelo para el desarrollo de la economía en Naucalpan, en el cual, el sector primario es casi nulo ya que solo existen dos núcleos agrarios, y las actividades ganaderas únicamente funcionan a nivel de autoconsumo. El sector secundario, muestra a Naucalpan como un municipio fuerte, ya que su producción industrial es de las más importantes del país, en la que destacan la fabricación de productos farmacéuticos, alimenticios, bebidas y tabaco, textiles y productos de papel, cartón, sustancias químicas, productos de plástico, minerales, productos metálicos y maquinaria entre otros. El sector terciario, esta encabezado por el

<sup>263</sup> H. Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez , PDM 2006-2009, p 23

<sup>264</sup> CNA, "Estadísticas del agua en México 2005", Tabla "Información Básica Municipal", p 18.

<sup>265</sup> Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), Tabla "Densidad", en [<http://cuentame.inegi.gob.mx/>], consultado el 18/08/07

<sup>266</sup> Enciclopedia de los Municipios de México, Naucalpan de Juárez, pp. 6 y 7, en [<http://www.e-local.gob.mx/>], consultado el 19/08/07

<sup>267</sup> H. Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez, (2005), "Monografía de Naucalpan: Tabla Altitud", en [<http://www.e-local.gob.mx/>], consultado el 19/08/07

<sup>268</sup> H. Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez, PDM 2006-2009, p 22

<sup>269</sup> Enciclopedia de los Municipios de México, Naucalpan de Juárez, p. 7, en [<http://www.e-local.gob.mx/>], consultado el 19/08/07

<sup>270</sup> H. Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez, Estado de México (2005), Monografía..., en [<http://www.e-local.gob.mx/>], consultado el 18/Ago/07

<sup>271</sup> Gobierno del Estado de México, en [<http://www.estadodemexico.com.mx/>], consultado el 26/08/07

comercio, siguiéndole la prestación de servicios profesionales, científicos y técnicos.<sup>272</sup>

Los polos de desarrollo más importantes los constituyen: la cabecera municipal, por sus funciones político-administrativas, la zona del Toreo, por sus funciones de comunicación y de servicios, los centros comerciales, Plaza Satélite y La Cúspide, así como los seis Parques Industriales asentados en su territorio.<sup>273</sup> En términos generales, podemos decir que, Naucalpan por sus características, es el municipio del Estado de México que ha proporcionado mejores condiciones a las empresas para que inviertan en él, pues es el municipio que cuenta con el mayor número de empresas que invierten dentro de su territorio, con un total de 645 al año 2005, superando a Tlalnepantla con 436 y a Toluca con 164.<sup>274</sup>

El PIB de Naucalpan, en términos *per cápita*, se estimó según el CONAPO al año 2000 en \$8,211 dólares, 1.44 veces el promedio estatal y 1.09 veces el promedio nacional.<sup>275</sup> En el año 2004, Naucalpan con la integración del total de sus actividades económicas generó el 13% de PIB estatal y el 1.10% del PIB nacional,<sup>276</sup> superando la aportación al PIB Nacional de los Estados de Hidalgo (1.03%), y Tlaxcala (0.6%) en el mismo año.<sup>277</sup>

Fitch Ratings México, S.A. de C.V.,<sup>278</sup> otorgó a Naucalpan la calificación A-(mex), indicador empleado para ratificar que este municipio tiene una alta calidad crediticia, lo cual indica un sólido proceso de desarrollo respecto a otras entidades del país; dicha calificación, se ve apoyada por una evolución favorable de las finanzas públicas, que se ha reflejado en: una buena estructura de ingresos propios, niveles favorables de liquidez, una perspectiva económica favorable, y niveles de bienestar social superiores a la media nacional. Sin embargo, esta organización dedicada a evaluar la calidad crediticia (riesgo de inversión) de diversos organismos, también considera que la calificación de la entidad se ve limitada por: dependencia de ingresos federales y contingencias que pudieran presentarse en el mediano plazo relacionadas con la operación del Organismo de Agua Potable Alcantarillado y Saneamiento (OAPAS), (FitchRatings, 2005).

Como se observa, la variable ambiental en las evaluaciones de viabilidad crediticia realizadas por esta organización es de primer orden, aunado a ello, FitchRatings considera que la evolución financiera de OAPAS no ha sido del todo satisfactoria, ya que ha reportado estados financieros deficitarios en los

<sup>272</sup> H. Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez, PDM 2006-2009, pp. 31-32

<sup>273</sup> *Ibid.*, p 19

<sup>274</sup> *Ibid.*, p. 31

<sup>275</sup> Comunicación financiera, en [<http://www.comfin.com.mx>], p.3, consultado el 22/08/07

<sup>276</sup> H. Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez, PDM 2006-2009, p. 32

<sup>277</sup> INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno por entidad Federativa 1999-2004. México. Edición 2006, en [<http://www.inegi.gob.mx>], consultado el 21/08/07

<sup>278</sup> Fitch Ratings México, S.A. de C.V. , es una organización enfocada esencialmente a prestar servicios de calificación financiera de diverso orden. La calificación asignada por FitchRatings constituye una opinión sobre la calidad crediticia de la entidad en referencia; su objetivo fundamental es opinar sobre la voluntad y capacidad de pago de dicha entidad para cubrir oportunamente la totalidad de sus compromisos financieros, sin considerar garantía específica o subordinación alguna. [[www.fitchmexico.com](http://www.fitchmexico.com)], consultado el 28/08/07

últimos años generando así que la situación de este organismo pueda representar una contingencia directa a las finanzas municipales en el corto plazo (FitchRatings, 2005).

Después de haber presentado algunos elementos que inciden de manera directa en la disponibilidad y el uso del agua en Naucalpan, como son: la actividad de los principales sectores económicos, la dinámica poblacional, las características del proceso de urbanización en el municipio, los modelos de producción y consumo, su importancia a nivel nacional en términos económicos en comparación con algunos estados del país, así como a las condiciones geofísicas propias de su territorio, podemos decir que, Naucalpan está en una situación en la que aún cuando se le demanda un gran esfuerzo tanto al gobierno como a la sociedad, así como instituciones públicas y privadas para penetrar en el proceso del *desarrollo sustentable*, sí existe viabilidad para lograrlo ya que en él se hallan las condiciones que harían posible tal estado, por ello, es necesario que de manera urgente pero planificada, se hagan palpables tanto las aspiraciones de la población como del gobierno naucalpenses así como los medios para alcanzar tales anhelos, y que éstos sean viables.

#### **4. 5 La gestión del agua en Naucalpan de Juárez y el Organismo de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento**

Una vez estudiados los principales factores que inciden en la disponibilidad del agua en Naucalpan, ahora es necesario que nos enfoquemos a conocer algunas de las particularidades que inciden no sólo en el uso y la disponibilidad del recurso, como lo hicimos anteriormente, sino en la gestión del agua en el municipio, como lo son: la cobertura de la demanda de este servicio, y la forma en que opera el gobierno y la sociedad en aras del desarrollo del sector.

En este caso, al hablar de la gestión de los asuntos de interés público, y en particular del agua, no hacemos alusión a la gestión pública del agua entendida bajo las nuevas formas de percibir lo público, pues la gestión de la que hablamos al referirnos al OAPAS es una gestión no pública sino gubernamental de un asunto de interés público, es decir, del agua.

Con la intención de conocer las funciones del OAPAS, podemos decir que este organismo del gobierno municipal se encarga de la prestación, explotación, administración y conservación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, saneamiento, tratamiento y disposición de sus aguas residuales en este municipio; servicios que de acuerdo con el artículo 54 del Bando Municipal de Naucalpan, y con la fracción III del 115 de la Constitución federal, están a cargo del *municipio* (entendido como una integración de diversos actores como ayuntamiento, sociedad, empresas, académicos, etc.) y no sólo del *ayuntamiento*, es decir, no están a cargo únicamente del gobierno del municipio. Cabe señalar que esta declaración constitucional da la razón a la necesidad de la participación pública en la gestión de los servicios públicos para que éstos respondan a sus propias demandas, y se manifiesta en contra de la forma limitante, en que hasta ahora se ha llevado a cabo la gestión de los recursos naturales.

OAPAS, de acuerdo con el artículo 55 del Bando antes referido, es una autoridad que forma parte de la administración pública descentralizada, tiene personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y administrativa en el manejo de sus recursos para la administración, funcionamiento, conservación y operación de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado y saneamiento en el municipio de Naucalpan de Juárez. Los principales servicios que este organismo presta son los siguientes:

1) "Servicio de suministro de agua:

- 1.1) Trámites administrativos.
- 1.2) Elaboración de estudios y proyectos.
- 1.3) Suministro de agua potable y/o tratada.
- 1.4) Instalación de tomas de agua y medidores.
- 1.5) Modificación y mantenimiento a líneas de agua potable.
- 1.6) Venta de agua potable y/o tratada a través de pipas.

2) Servicios de drenaje.

3) Servicio de saneamiento".<sup>279</sup>

Con el conocimiento de que el OAPAS es el organismo designado por el ayuntamiento para operar el recurso agua en Naucalpan, visité las oficinas de este organismo a efecto de recopilar la información que diera respuesta a las interrogantes que derivan del estudio de la gestión del agua en Naucalpan. En la primera visita no fue posible acceder a esta información, debido a ello, solicité mediante el oficio de acceso a la información pública número 6087, dirigido al Lic. Manuel Gómez Morin Martínez del Río, Director general de este organismo, (el cual se presenta en el anexo 1), que se me proporcionara dicha información para efectos académicos. La solicitud fue atendida, sin embargo, cabe manifestar que la información recibida fue limitada ya que no se dio respuesta a todas las interrogantes presentadas.

De acuerdo con la información proporcionada por el OAPAS, las principales fuentes de abastecimiento de agua para cubrir la demanda del total de las actividades efectuadas en Naucalpan son: el sistema Lerma Cutzamala, el cual suministra el 70% del agua utilizada en el municipio; la presa Madín, que aporta un 5%; y pozos profundos propios, de los que se extrae un 25% del agua demandada.<sup>280</sup> También se solicito información sobre cuál es la disponibilidad natural de agua en este municipio, y si es que el consumo del recurso supera a la disponibilidad natural del municipio, en qué porcentaje la supera, así como cuáles son las medidas adoptadas para dar solución a dicha problemática, a lo que recibí como respuesta:

"La disponibilidad natural de agua en el municipio es relativamente buena, sin embargo el agua la recibimos en lugares donde no se asienta el grueso de la población, obligándonos a implementar tandeos.

<sup>279</sup> Manual de calidad del OAPAS, sección 1 p. 15

<sup>280</sup> Extracto del oficio DCOHM/606/07, mediante el cual, (OAPAS), dio respuesta a la solicitud de acceso a la información pública numero 6087, p. 1

El porcentaje que supera la demanda a la disponibilidad es aproximadamente de 21%. Para abatir este déficit OAPAS perforó 9 pozos profundos, ubicados en zonas estratégicas que reforzarán el suministro y eliminarán los tandeos”.<sup>281</sup>

A pesar de que la información recibida es muy general, nos sirvió para identificar que de acuerdo al OAPAS, en Naucalpan, al igual que en el país, existe un problema geofísico con el cual hay que lidiar, esto es, que en promedio la disponibilidad media de agua en Naucalpan es buena, pero esa disponibilidad no es distributiva en toda la población, lo cual tendría que poner a pensar al Organismo operador en soluciones sustentables y no sólo en paliativos.

Respecto a la información que solicité relativa al consumo diferenciado por tipo de actividad (habitacional, servicios, comercio, industrial), el organismo operador se limitó a informarme únicamente la demanda considerada para el uso habitacional, la cual se muestra en la siguiente tabla:

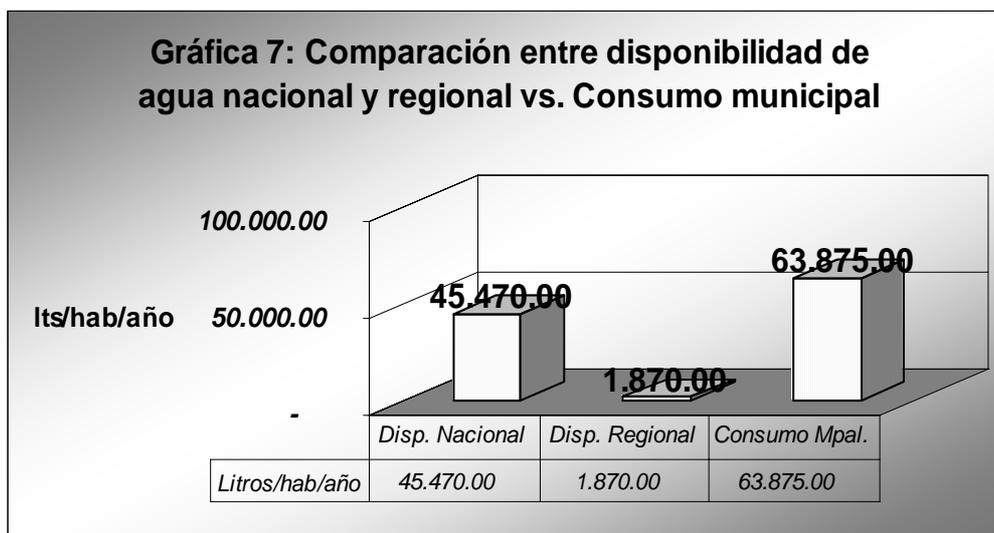
**Tabla 2: Demanda de agua para uso habitacional**

Popular	175 lt/hab/día	63, 875 lt/hab/ año
Medio	200 lt/hab/día	73, 000 lt/hab/ año
Residencial	250 lt/hab/día	91, 250 lt/hab/año

Fuente: Datos proporcionados por el OAPAS. Elaboración propia.

Aún cuando en este rubro tampoco me fue proporcionada la totalidad de los datos solicitados sobre el consumo de agua en los sectores comercial, industrial y de servicios, la información recibida nos es útil para identificar en la siguiente gráfica, que independientemente de que el consumo nacional, o en otras regiones supere a la disponibilidad natural media nacional, o regional, Naucalpan consume más agua de la que naturalmente está disponible a nivel nacional, y supera por mucho la disponibilidad de agua en la región hidrológica XIII.

<sup>281</sup> *Ibid*, p.2



Fuente: Datos estadísticos sobre la disponibilidad media natural del agua en el país, tomados de CNA, "Estadísticas del agua en México 2007", p. 18; datos sobre la disponibilidad media natural de agua en la región XIII, tomados de CNA, "Estadísticas del agua 2005..." Tabla "Precipitación y Disponibilidad", p. 104; datos sobre el consumo de agua en el Municipio de Naucalpan, tomados en base al consumo para el sector habitacional popular, otorgados por el OAPAS en respuesta a la solicitud de acceso a la información No. 6087. Elaboración propia.

Acerca de la información relacionada con la recaudación de OAPAS y la forma en que se distribuyen esos ingresos, es decir, que porcentaje de los ingresos se destinan al pago a la CAEM, cuánto a gastos de operación, y cuánto a inversión en infraestructura, sin explicación alguna, esa información no me fue proporcionada. Lo cual, únicamente ratifica lo que se ha venido planteando sobre la necesidad de que la información que es pública sea accesible al público, y que solamente con acciones que denoten transparencia, los gobiernos podrán aspirar a captar el interés ciudadano por participar juntamente con ellos para generar así un gobierno no sólo legal sino funcional.

Por lo anterior, es necesario advertir que al hablar de gestión del agua en Naucalpan, tenemos que poner especial énfasis en que aún cuando las estadísticas digan que los recursos hídricos de Naucalpan son suficientes, independientemente de su infraestructura, ya que está muy próximo al vértice en donde confluyen tres grandes cuencas hidrológicas: la cuenca del lago de Texcoco-Zumpango, la cuenca del río Lerma y la del río Pánuco (PDM, 2006-2009 : 22), ello no garantiza la disponibilidad del recurso para el municipio, ya que la dinámica económica y poblacional del municipio aún no resultan del todo compatibles con el proceso de sustentabilidad.

La declaración: "los recursos hídricos de Naucalpan son suficientes independientemente de su infraestructura", presentada en el PDM 2006-2009 de Naucalpan, parece una postura bastante cómoda y despreocupada por parte del gobierno municipal sobre la situación por la que atraviesa la región hidrológica XIII en donde, a causa de la insuficiente y mal atendida infraestructura, el agua que se pierde en fugas y procesos de contaminación es elevado y ello genera déficit en la disponibilidad de agua.

Parece que el gobierno municipal, en la práctica está apostando su viabilidad no en un sistema integral de desarrollo sino en su desarrollada industrialización; debemos recordar que *pensar globalmente implica actuar*

*localmente*. Los naucalpenses tienen que comprender no sólo las necesidades municipales, sino las regionales para poder identificar que es lo que pueden aportar en beneficio de nuestra nación, y no estar confiados en que por ser un municipio industrializado y prestador de servicios importantes para el Estado de México, la región a la que pertenece les estará proporcionando el recurso incondicionalmente, incluso en detrimento de otros municipios.

#### **4.5.1 El OAPAS de Naucalpan de Juárez y la experiencia internacional de organismos operadores privados y públicos**

Tanto en el ámbito nacional como en el internacional, la experiencia empírica ha demostrado que la cercanía entre gobierno y sociedad para trabajar en asuntos de interés público reportan mayores beneficios que no hacerlo. Sin embargo, aunque ello ha resultado evidente, es necesario recordar que lo que ha reportado dichos beneficios, ha sido el practicar lo que establecen los planes y programas y no sólo enunciarlos en campañas políticas, o leyes que no se cumplen.

El Bando Municipal de Naucalpan de Juárez del año 2007, el cual dentro de las normas que regulan la vida municipal, es el de mayor jerarquía y trascendencia,<sup>282</sup> en virtud de que contiene las disposiciones esenciales para la organización y funcionamiento municipal, garantizando la prestación eficaz de servicios, la participación ciudadana y el ejercicio cabal de la función pública,<sup>283</sup> en su artículo tercero, manifiesta que el ayuntamiento tiene como misión lograr el bien común, asegurando la igualdad de oportunidades; así mismo expresa que éste tiene como objetivo coordinar y estimular la cooperación y participación social, para encontrar de manera solidaria y subsidiaria la satisfacción de las necesidades de la población del municipio, y prestar de manera eficaz las funciones y servicios públicos a su cargo; declaración altamente compatible con lo que la nueva forma de entender lo público percibe.

Sin embargo, nuevamente la incompatibilidad entre el discurso político y legal, y la realidad municipal, se hace ostensible cuando, por una parte percibimos en el artículo antes referido, que el ayuntamiento tiene como objetivo la satisfacción de las necesidades de la población del municipio así como la prestación eficaz de los servicios públicos, para lo cual, el ayuntamiento estimulará la participación social, pero por otro lado, recordamos que en la fracción XXII del artículo 33 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, se estipula que para dotar de servicios públicos a los habitantes de los municipios, la legislatura estatal debe dar su autorización, es decir, el ayuntamiento tiene la obligación de satisfacer las necesidades de la población que lo sostiene, bajo el arbitrio de un ente externo que en muchas ocasiones no conoce las particularidades de los problemas municipales.

<sup>282</sup> H. Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez, Exposición de motivos para la aprobación del Bando Municipal de Naucalpan de Juárez (BMNJ) 2007, p. 98, en [<http://www.naucalpan.gob.mx>], consultado el 03/09/07

<sup>283</sup> *Ibidem*.

El contraste entre el discurso y la realidad, se hace aún más explícito cuando observamos que para prestar el servicio de agua en Naucalpan, el ayuntamiento ha optado por que la participación de su sociedad se vea limitada en el proceso decisorio sobre sus recursos naturales, al haber dejado la operación del agua en manos de un organismo descentralizado del ayuntamiento, quien solamente abre espacios al público a través de la Unidad de Educación y Cultura del Agua, la cual, pretende acertada pero insuficientemente incidir en la sociedad y vincularse con ella a través de la implementación de talleres sobre cuidado y concientización del recurso en todas las escuelas primarias del municipio. Como podemos apreciar, los asuntos relacionados con la gestión del agua en Naucalpan son atribuidos jurídicamente y facticamente al OAPAS, quedando así la intervención ciudadana, y por lo tanto la gestión pública, aún más limitada de lo que ya veníamos hablando.

Tal vez pareciera una posición celosa, pesimista, e incluso infundada de nuestra parte, si dijéramos que es incorrecto otorgar amplio poder de acción a un organismo descentralizado del gobierno municipal, que se supone que por tener tal naturaleza tendría que velar principalmente por los intereses sociales, pero que al parecer no lo hace integralmente, sin embargo, sabemos que aún cuando este organismo no está constituido como una empresa privada, su operación es muy similar, sobre todo si retomamos la infructuosa óptica de la *caja negra*, que no permite ver al ciudadano el proceso de la gestión, sino solamente las entradas y las salidas, que ve al ciudadano como un cliente que únicamente se vincula al organismo al momento de pagar a cambio de la prestación de un servicio y, que percibe la intervención ciudadana estorbosa en sus procesos altamente técnicos y normativos.

Por ello, es que aún cuando OAPAS es concebido como un organismo público descentralizado municipal,<sup>284</sup> y aunque este organismo fue creado con fines de servicio público, es necesario decir que de su buen o mal funcionamiento así como de su vinculación con la ciudadanía y las autoridades al momento de diagnosticar, planear, ejecutar y evaluar, dependerá en gran medida que la disponibilidad del agua en calidad y cantidad en este municipio pueda ser sustentada en el tiempo.

Es trascendental en esta etapa del problema, en el que se considera que la situación del OAPAS es crítica por sus evaluaciones deficitarias y su escaso vínculo con la sociedad, y en donde la gestión del agua no es pública sino gubernamental, que tanto OAPAS como las autoridades municipales y la ciudadanía en general tengan la capacidad de replantear la forma en la que se lleva a cabo la gestión de dicho recurso en este municipio, el cual, es de suma importancia no sólo para los residentes del propio municipio sino para una gran población que depende de las actividades económicas y sociales que en él se llevan a cabo.

En este orden de ideas, he considerado pertinente presentar algunas experiencias a nivel internacional que demuestran, por una parte, las grandes dificultades que ha traído consigo a diferentes naciones el que a causa del

<sup>284</sup> Ley de organismos Públicos Descentralizados de Carácter Municipal para la prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado de México, artículo 12, en [<http://www.edomexico.gob.mx>], consultado el 10/09/07

fracaso de la función de organismos operadores públicos del agua, se halla tendido que otorgar la gestión de este recurso estratégico a organizaciones privadas, las cuales han tenido una visión muy estrecha sobre lo que es el aprovechamiento público del agua. Y por otro lado, las bondades que en otras naciones ha traído aparejadas la intervención ciudadana en la toma de decisiones en los asuntos relacionados a este recurso, así como las ventajas que trae el ejecutar una gestión realmente pública.

Cabe aclarar, que la presentación de estas experiencias tanto de fracaso como de éxito, se muestran debido no a que OAPAS pretenda privatizar el servicio del agua, sino a que de acuerdo con las experiencias de fracaso en la gestión del recurso agua por parte de organismos operadores descentralizados de los gobiernos municipales, los cuales tendrían que tener como componente básico la participación ciudadana, fácilmente han derivado en procesos de adjudicación de la prestación del servicio a empresas privadas, y ello, a su vez a traído severas dificultades en el manejo, calidad, cantidad, costo y distribución de este recurso en los países contemplados.

Francia aparece como pionero de la participación de empresas privadas en la gestión del agua en donde, ocho de cada diez habitantes reciben el servicio de un organismo operador privado; a tal forma de manejar el recurso incluso se le ha denominado "*escuela francesa del agua*", la cual se caracteriza por falta de transparencia, practicas monopólicas y un elevado precio al consumidor. Esta practica se inicio a partir de la segunda guerra mundial, con el rápido crecimiento de la demografía, de la industrialización y de la urbanización, lo cual trajo consigo un crecimiento de la demanda del servicio y por tanto de la infraestructura. Entonces, los recursos hidráulicos parecían inagotables y no existía una cultura de protección al ambiente, y para colmo, los organismos públicos comunales estaban a menudo funcionando mal (De la Fuente, 2005:14). Algo similar a lo que ya ha ocurrido y sigue ocurriendo en los estados y municipios de nuestro país.

Al equipararnos en este caso con Francia, ha sido en gran medida la riqueza natural de nuestro país la que nos ha permitido que todavía podamos tener una gestión del agua, aunque deficiente, pero llevada a cabo por organismos municipales y no privados, sin embargo, de seguir con el 38% de fugas del total del agua suministrada por el sistema de redes hidráulicas del Valle de México,<sup>285</sup> el mal uso, la contaminación del agua, la falta de atención por parte de las autoridades, y en general por la falta de conciencia sobre la importancia de este recurso, de poco servirá nuestra gran riqueza natural.

Otro caso a exponer es el de Manila, Filipinas, en el cual el 7 de febrero de 2003, la empresa Suez-Ondeo anuncio su retirada después de seis años de servicio, ya que las autoridades locales no habían autorizado el incremento en el cobro de las tarifas por el servicio de agua. En este caso, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional apoyaron desde el inicio la privatización del agua, debido a las dificultades que tenía el organismo público que prestaba el servicio a los habitantes con anterioridad a esta empresa privada (De la

<sup>285</sup> Iniciativa Mexicana de aprendizaje para la conservación "Y quienes desperdician más", p. 1, en [<http://www.imacmexico.org>], consultado el 21/07/07

Fuente, 2005:21), sin embargo, los resultados obtenidos en el periodo de funcionamiento de esta empresa fueron desastrosos:

“El precio del agua aumentó un 500% en cinco años, en el año 2003 representaba el 10% de los ingresos de una familia promedio. La cantidad de habitantes con acceso a la red no aumento como estaba previsto, y lo que es aún más grave, en noviembre de 2003 en el barrio de Toledo, zona administrada por el consorcio, se declaró una epidemia de gastroenteritis y de cólera que dejo siete muertos y 700 personas afectadas en su salud”.<sup>286</sup>

También en países latinoamericanos como Bolivia y Argentina la privatización del recurso agua registró drásticos incrementos en el costo del servicio, lo que significó una reducción aún mayor de la que ya se tenía en cuanto a la cantidad de personas que podían tener acceso al agua (Delgado, 2005: 52). En Bolivia, la ciudadanía exigió que se retirara la empresa Aguas de Illimani, la acusaban de cobrar tarifas elevadas sin hacer inversiones. En Argentina, después de constantes cortes en el suministro de agua mientras el país pasaba por una ola de calor, el gobierno multo a la empresa Aguas Argentinas, y a su vez le propuso una gestión compartida del recurso, a lo cual la empresa se negó tanto a pagar la multa como a ceder parte de la gestión del agua (De la Fuente, 2005: 50).

A diferencia de estos casos, Holanda y Dinamarca tienen un sistema de *gestión pública de agua*, que al parecer ha resultado satisfactorio. En Holanda, la gestión del agua depende del servicio público en tres niveles: el estado, las provincias y las ciudades. Las leyes prohíben la participación de los sectores privados en la gestión de las necesidades; el concepto de “*gestión integrada de las aguas*” se encuentra desde 1989 en la base de las leyes y; actualmente el funcionamiento del sector descansa sobre 56 organizaciones autónomas que dependen de las provincias de las que forman parte y que emiten reglamentos para la gestión regional. En Dinamarca, el servicio de agua suele estar gestionada por sociedades autónomas de capitales públicos, principio que se funda a partir de una forma de gestión que funciona a base de la descentralización de los servicios públicos (De la Fuente, 2005: 51).

Como se observa en las experiencias exitosas de Holanda y Dinamarca, el componente de integración ciudadana en el proceso de la gestión pública del agua, no se concibe sólo con integración de ciudadanos que pertenecen al ámbito gubernamental, ni sólo se autonombra pública sin serlo, sino que la participación de la ciudadanía informada y en algunos casos especializada, la cual, sobre todo necesita de la satisfacción de sus necesidades básicas, se ha convertido en un detonante de eficacia en el manejo de un recurso tan especial como el agua.

Puede que un organismo operador tenga como objetivo proporcionar el vital líquido a la mayor parte de la población asentada en un determinado territorio, pero ello no implica que tal dotación será permanente en el largo plazo, es decir, que será sustentable, y aun cuando nadie puede garantizar tal declaración, es importante hacer notar que si no existe un componente externo al organismo operador, que lo acompañe en el proceso de la gestión y que lo

<sup>286</sup> De la Fuente, Víctor Hugo, “El Agua y el Futuro del Mundo”, Santiago de Chile, Aún creemos en los sueños, Le Monde Diplomatique, 2005, pp. 21 y 22

oriente hacia la sustentabilidad de la disponibilidad del recurso y hacia la satisfacción de las necesidades públicas, antes que de las particulares, entonces tampoco existirá una verdadera evaluación funcional y legítima de la gestión del agua; ello a su vez, puede derivar en el inicio de una caótica restricción y posterior privatización del suministro de agua.

#### **4.6 Las instituciones públicas de la gestión del agua en Naucalpan de Juárez**

Hasta aquí, hemos mostrado las principales características que presenta Naucalpan con respecto a algunas variables que inciden en su gestión del agua, hemos podido identificar que este municipio tiene bien definidas sus ventajas comparativas frente a muchos otros municipios del Estado de México, encontrándose privilegiado en aspectos económicos, sociales y regionales, pero también hemos observado los aspectos que amenazan su *desarrollo sustentable*, sobre todo en áreas como la dinámica política, económica, poblacional y medioambiental. Hemos percibido que el OAPAS a pesar de su naturaleza, no es una institución que responda a exigencias públicas, sino más bien, es una institución que responde a intereses gubernamentales, los cuales, aunque tengan buenas intenciones, si no integran a la ciudadanía en los procesos decisorios, estarán alejados de lo que la población percibe como prioridad.

Es por ello, que podemos sostener que “la eficacia de los servicios municipales, exige que los ayuntamientos valoren y ponderen las necesidades populares”,<sup>287</sup> y que en base a sus atribuciones y posibilidades, lleven a cabo las acciones necesarias para el desarrollo integral de los municipios; es necesario que el gobierno municipal se vuelva más sensible a la opinión pública. “El municipio libre debe significar gobierno eficaz y coparticipación entre éste y la sociedad”,<sup>288</sup> debe significar la adecuación de leyes, políticas y acciones que hagan viable la prestación de servicios de calidad así como la participación social en los procesos necesarios para ello.

El anhelado *desarrollo sustentable* del que se habla hoy en nuestro país, exige que se entienda a la institución municipal como la base promotora de desarrollo, la cual esté basada en el buen aprovechamiento de las características endógenas de cada municipio. El municipio es el ámbito por excelencia de expresión y de acción de la población, ya que en la vida municipal, más que en cualquier otra esfera, es en donde se dan los fenómenos de la vida cotidiana de la comunidad que afectan de manera más estrecha la vida individual y colectiva de la población, por tanto:

“La futura solución de problemas económicos y sociales del país no va a depender fundamentalmente de las grandes autosuficiencias a nivel nacional que están concentradas, sino de las autosuficiencias de los estados y municipios”.<sup>289</sup>

<sup>287</sup> Sandoval Forero, *Op., cit.*, p. 247

<sup>288</sup> *Ibid.*, p. 253

<sup>289</sup> *Ibid.*, p. 248

El paradigma del *desarrollo sustentable* exige la modernización de las instituciones administrativas, políticas y sociales, así como la descentralización y redistribución de funciones y responsabilidades en el marco de la autonomía municipal, consiste en la adopción de un gran número de decisiones públicas que pueden y deben ser tomadas en el mismo sitio en que se originan las causas que las generan, y requiere un esfuerzo integral por vencer la tendencia centralista y los “fuertes intereses apostados en un *federalismo de fachada*”.<sup>290</sup>

El sistema de vida democrático de nuestro país, exige que los gobiernos municipales dejen de gobernar verticalmente, para hacerlo ahora no sólo horizontalmente sino multidireccionalmente, integrando a la mayor diversidad posible de actores que puedan apoyarlos en la consecución de los intereses públicos. Por ello, es que nuestra realidad nacional exige congruencia entre las normas tendientes al desarrollo y los medios para aplicarlas.

#### **4.6.1 El Plan de Desarrollo Municipal de Naucalpan de Juárez, 2006-2009: “Desarrollo Urbano Sustentable y Protección al Ambiente”**

De acuerdo con la nueva forma de entender lo público, las instituciones públicas ahora se perciben a partir de una concepción más orientada hacia el servicio al público y con la participación activa de éste en los procesos; congruente con ello, La Ley Orgánica Municipal se manifiesta a favor de la necesidad de planear para el desarrollo en el Estado de México a través del respectivo desarrollo de sus municipios, por ello, el artículo 114 de la Ley antes referida, expresa que cada ayuntamiento deberá elaborar su Plan de Desarrollo Municipal y los programas de trabajo necesarios para su ejecución, y que la forma en que se elaboraran dichos planes y programas debe ser democrática y participativa.

No obstante, es necesario recordar que lo importante para la planeación, y en general para la gestión pública, no es solamente enunciar la democracia o la participación como elementos indispensables en tal proceso, sino más bien, entender a la democracia como la forma de gobierno en que el pueblo es el origen, el sostén y la justificación del poder público en donde la participación del pueblo en las funciones públicas es lo que constituye a las instituciones democráticas. La democracia debe entenderse como una estructura de poder constituida de abajo hacia arriba, no de arriba hacia abajo. Por ello, se requiere entender a la participación no como una exigencia con la cual se debe cumplir *de jure*, sino como una verdadera dinámica que sirva para articular, más que decisiones del gobierno, la participación ciudadana de acuerdo a las nuevas formas de gobernar en el ámbito local.

Congruente con la anterior anotación y con la Ley Orgánica en su artículo 120, un punto medular en la ejecución del Plan de Desarrollo Municipal es la promoción de la participación ciudadana para generar así que los planes de desarrollo municipales consideren como mínimo la integración de los siguientes objetivos:

<sup>290</sup> Red Iberoamericana de Cooperación en Materia de descentralización (RICOMADE), “México Estructura del Federalismo Mexicano hasta 1994”, p. 3, en [<http://www.e-local.gob.mx>], consultado el 13/09/07

- I. Atender las demandas prioritarias de la población;
- II. Propiciar el desarrollo armónico del municipio;
- III. Asegurar la participación de la sociedad en las acciones del gobierno municipal;
- IV. Vincular el Plan de Desarrollo Municipal con los planes de desarrollo federal y estatal;
- V. Aplicar de manera racional los recursos financieros para el cumplimiento del plan y los programas de desarrollo”.<sup>291</sup>

Los anteriores elementos, nos permiten inferir que la filosofía del gobierno naucalpense 2006-2009 se fundamenta en una visión de gobierno democrático, sensible e incluyente, que impulse la participación social y ejerza una administración pública municipal comprometida con los naucalpenses, a efecto de satisfacer eficazmente las necesidades de los ciudadanos.<sup>292</sup>

Por ello, en la realización del Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009, de acuerdo con lo manifestado por el presidente municipal constitucional, José Luís Durán Reveles, intervinieron especialistas, académicos, servidores públicos y, sobre todo, ciudadanos naucalpenses que, como bien afirma el presidente municipal:

“...conocen mejor que nadie y de primera mano, las necesidades de sus respectivas comunidades y..., por tanto, formulan propuestas más precisas y atendibles que aquellas que, aún con buena voluntad, pudieran dictarse desde un escritorio”.<sup>293</sup>

Bajo esta línea de pensamiento, la premisa básica en la que el Plan de Desarrollo de Naucalpan se funda es el concepto de *seguridad ciudadana*, el cual, a su vez integra las siguientes cinco unidades estratégicas de acción:

- “1) Seguridad pública,
- 2) Desarrollo humano integral,
- 3) Desarrollo urbano sustentable y protección al ambiente,
- 4) Desarrollo y fortalecimiento económico,
- 5) Fortalecimiento institucional y transparencia”.<sup>294</sup>

En este Plan, especialmente nos ocupa la tercer unidad estratégica de acción, titulado *desarrollo urbano sustentable y protección al ambiente*, la cual, presenta diversos programas entre los que destaca el denominado *Desarrollo de la infraestructura hidráulica del municipio para dotar de más y mejores servicios a la población*, mismo que tiene como misión distribuir, mantener y conservar en estado óptimo la operación de las redes de distribución de agua potable y las redes de drenaje para lograr satisfacer las necesidades de la población. La visión de este Programa es lograr la cobertura de agua potable a todos los hogares del municipio para cubrir las necesidades de la población a través de la administración de los recursos y servicios que otorga el OAPAS (PDM, 2006-2009: 47).

<sup>291</sup> Ley Orgánica Municipal del Estado de México, (LOMEM) artículo 117, en [<http://www.edomexico.gob.mx>], consultada el 23/08/07

<sup>292</sup> PDM 2006-2009, p. 15

<sup>293</sup> *Ibid.*, mensaje del presidente municipal, p.7

<sup>294</sup> *Ibidem.*

Es necesario manifestar que, aún cuando los programas de este Plan son congruentes con las necesidades municipales en materia de protección al ambiente y cobertura de servicios públicos como el agua, y que las anotaciones en él plasmadas muestran la pretensión de orientar al municipio de Naucalpan hacia el proceso de *desarrollo sustentable*, en este Plan, aunque en la mayoría de las estrategias se considera la participación ciudadana como elemento fundamental, no existe una unidad estratégica o programa presentado en el que se hable específicamente del fomento de la vida democrática y participativa de la ciudadanía naucalpense.

Lo cual, nos deja ver que a pesar de las buenas intenciones que pueda tener el gobierno sobre la planeación democrática municipal, aún no se tienen bases sólidas para poder referirse de forma unívoca a la participación ciudadana o a la democracia en los procesos que vinculan a la ciudadanía en la gestión pública, es decir, se requiere que este Plan, el cual establece las directrices bajo las que se desenvolverá el gobierno municipal, presente bien delineados los elementos que enmarcan, de acuerdo con la visión del gobierno, lo que éste entiende por participación ciudadana en la gestión de asuntos de interés público.

#### **4.6.2 Los órganos auxiliares del ayuntamiento**

En esta sección, analizamos las principales características de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en lo tocante a dos organizaciones, las cuales, a su vez participan con el ayuntamiento en el eficaz desempeño de sus funciones en materia de participación ciudadana y protección al ambiente.

Los organismos de los cuales se auxilia el ayuntamiento para su función pública son diferenciados por la Ley Orgánica en: autoridades auxiliares del ayuntamiento y órganos auxiliares; de acuerdo con el artículo 56, se consideran como autoridades auxiliares municipales los delegados y subdelegados, los jefes de sector o de sección, y los jefes de manzana que designe el ayuntamiento, mientras que dos de los órganos que se consideran como auxiliares de los ayuntamientos para lograr el eficaz desempeño de sus funciones son:

- I. Comisiones del ayuntamiento;
- II. Consejos de participación ciudadana”.<sup>295</sup>

Las comisiones del ayuntamiento, de acuerdo con el artículo 66 de la Ley Orgánica, serán responsables de estudiar, examinar y proponer a éste los acuerdos, acciones o normas tendientes a mejorar la administración pública municipal; estas Comisiones, según el artículo cuarto del Reglamento Interior de las Comisiones Edilicias del Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, México (RICEAN), son consideradas como órganos de análisis, consulta y dictamen, especializados en las diversas áreas o materias de la administración municipal.

<sup>295</sup> LOMEM, artículo 64

En el artículo 69. I. d) de la misma Ley, se manifiesta que una de las comisiones que pueden emplear los ayuntamientos, según sus necesidades, es la de agua, drenaje y alcantarillado. La cual, de acuerdo con el RICEAN, esta comisión sí es empleada en el municipio estudiado<sup>296</sup> y está conformada únicamente por miembros del ayuntamiento, los cuales son propuestos por el presidente municipal.<sup>297</sup>

El otro tipo de organismos, de los cuales se puede auxiliar el ayuntamiento para el funcionamiento eficaz de sus acciones, son los Consejos de participación ciudadana, los cuales, de acuerdo con el artículo 72 de la Ley Orgánica, sirven para auxiliar en la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales en las diversas materias, entre ellas, el agua. La integración de cada Consejo de participación ciudadana municipal, será de hasta cinco vecinos del municipio, con sus respectivos suplentes; uno de los cuales lo presidirá, otro fungirá como secretario y otro como tesorero, y en su caso dos vocales.<sup>298</sup> Las atribuciones del Consejo “como órgano de comunicación y colaboración entre la comunidad y las autoridades”,<sup>299</sup> serán:

- I. Promover la participación ciudadana en la realización de los programas municipales;
- II. Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados;
- III. Proponer al ayuntamiento las acciones tendientes a integrar o modificar los planes y programas municipales;
- IV. Participar en la supervisión de la prestación de los servicios públicos”.<sup>300</sup>

De esta manera, podemos diferenciar entre las atribuciones de los Comités del ayuntamiento, y las de los Consejos de participación ciudadana: los primeros, tienen como función estudiar, examinar y proponer al ayuntamiento acuerdos, acciones o normas tendientes a mejorar la administración pública municipal, motivo que genera que su integración sea exclusivamente por servidores públicos.

Por otra parte, las atribuciones de los Consejos referentes a la gestión pública de los asuntos de interés común, se ven limitadas a promover la participación ciudadana, apoyar en lo que los planes aprobados por el ayuntamiento determinen y proponer acciones orientadas a la modificación de los planes, no trascendiendo a esferas de decisión.

<sup>296</sup> “Las comisiones serán constituidas por el ayuntamiento con el carácter de permanentes o transitorias. Son permanentes las siguientes:... agua, drenaje y alcantarillado”, Reglamento Interior de las Comisiones Edilicias del Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez México (RICEAN). Artículo 6, fracción VIII, en [<http://www.naucalpan.gob.mx>], consultado el 21/08/07.

<sup>297</sup> “Las comisiones del ayuntamiento se denominan comisiones edilicias y serán conformadas por el ayuntamiento de entre sus miembros, a propuesta del presidente municipal...” (artículo 2 RICEAN). “Las comisiones se integran por un presidente, un secretario y el número de vocales que el ayuntamiento considere adecuado, dependiendo de las necesidades de la administración, siendo en todo caso el mínimo de integrantes de 5 y el máximo de 8” (artículo 8 RICEAN), en [<http://www.naucalpan.gob.mx>], consultado el 21/08/07.

<sup>298</sup> LOMEM artículo 73

<sup>299</sup> *Ibid.*, artículo 74

<sup>300</sup> *Ibid.*, artículo 74

Todo lo anterior nos deja ver que al hablar de gestión de los asuntos de interés público, pareciera que se ha abierto un espacio de opinión y mínima participación, únicamente para pretender legitimar decisiones que ya han sido tomadas de antemano, y que sin importar cuales sean las opiniones recibidas, se actuara según el arbitrio de las autoridades.

#### **4.6.3 Reglamento de Conservación Ecológica y Protección al Ambiente para el Desarrollo Sustentable del Municipio de Naucalpan de Juárez, México**

En este apartado es necesario responder a preguntas como ¿Por qué, si se esta analizando la gestión del agua en Naucalpan de Juárez, nos referimos al reglamento de Conservación Ecológica y Protección al Ambiente para el Desarrollo Sustentable del Municipio, y no al Reglamento del Servicio de Agua Potable, Alcantarillado y Tratamiento de Aguas Residuales del H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, México?, o ¿Por qué, si de acuerdo con las nuevas formas de gobernar, se considera la participación ciudadana como elemento fundamental en la gestión de los asuntos de interés público, tampoco se considera un apartado para el análisis del Reglamento de Participación Ciudadana de Naucalpan de Juárez, México?

Dichos reglamentos, no se analizan en el presente trabajo ya que desde el punto de vista metodológico y a partir de un previo estudio sobre estos reglamentos, se encontró en ellos las siguientes características que motivaron el no considerarlos.

Por un lado, tenemos el Reglamento del Servicio de Agua Potable, Alcantarillado y Tratamiento de Aguas Residuales del H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, México, el cual, de acuerdo con su primer artículo, tiene por objeto regular y normar las atribuciones y facultades conferidas a los ayuntamientos o a los organismos operadores. Por lo tanto, la aplicación de dicho reglamento compete únicamente al Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez a través del OAPAS, el cual es una entidad de la administración pública municipal, creado como organismo público descentralizado,<sup>301</sup> y no incluye a la participación ciudadana en sus etapas de decisión.

Los temas de interés de este reglamento se relacionan con los siguientes aspectos: la identificación de las características y atribuciones del OAPAS, la forma en la que se prestan y suministran los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado, la verificación del consumo de agua, los trámites para la obtención de los servicios, los requisitos para efectuar las Instalaciones hidráulicas, la procuración de la participación de la iniciativa privada en obras de Infraestructura hidráulica, y algunos capítulos relacionados con el uso y aprovechamiento racional y eficiente del agua así como con la cultura del agua basada en la prevención y control de la contaminación de este recurso.

<sup>301</sup> Reglamento del Servicio de Agua Potable, Alcantarillado y Tratamiento de Aguas Residuales del H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, México, artículos 2 y 3, en [<http://www.naucalpan.gob.mx>], consultado el 26/08/07

Por otra parte, en lo relativo al Reglamento de Participación Ciudadana de Naucalpan de Juárez, encontramos que las disposiciones de este reglamento tienen por objeto fomentar y promover la participación ciudadana, a través del establecimiento de los instrumentos que permitan su organización y su relación con los órganos de gobierno del municipio.<sup>302</sup> Este reglamento se divide esencialmente en dos partes, en la primera de ellas, encontramos un marco conceptual, así como a los instrumentos de participación ciudadana y los principios que ésta debe seguir,<sup>303</sup> como en el caso del Reglamento de Conservación Ecológica y Protección al Ambiente para el Desarrollo Sustentable del Municipio de Naucalpan de Juárez, México.

La segunda sección de este reglamento, enmarca las cuestiones relacionadas al proceso electoral de los Consejos, y delegados y subdelegados, en esta sección, se incluyen desde los actos preparatorios de la elección, como lo son la convocatoria, el registro de planillas, las campañas electorales, hasta llegar al apartado relativo declaración de validez o nulidad del proceso y con ello, a la expedición de nombramientos aprobados por el ayuntamiento.

Una vez expuestos los anteriores elementos que nos permiten identificar que el contenido de dichos reglamentos no se vinculan explícitamente con el proceso de una gestión del agua que sea pública, aunque hablen sobre la administración del agua, o sobre los procesos por medio de los cuales la participación ciudadana se haga perceptible en las acciones de gobierno, nos enfocamos ahora en el Reglamento de Conservación Ecológica y Protección al Ambiente para el Desarrollo Sustentable del Municipio de Naucalpan de Juárez, puesto que de acuerdo con su primer artículo, este Reglamento tiene por objeto garantizar el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, para lo cual, ordena las acciones a cargo del gobierno municipal en materia de conservación ecológica y protección del ambiente, en la implementación de la política pública para el *desarrollo sustentable* del municipio, y la participación, obligaciones y corresponsabilidad de la población de Naucalpan en los planes, programas y acciones en este rubro.

Lo anterior nos indica que, aún cuando este Reglamento no es exclusivo para normar la gestión del recurso agua, éste sí ha considerado componentes externos al ayuntamiento que insertan la participación ciudadana y el principio de corresponsabilidad entre gobierno y sociedad, en las políticas públicas orientadas a garantizar un medio ambiente propicio para el desarrollo y bienestar del municipio, congruente con ello, a continuación se presentan algunos de los principales propósitos del Reglamento que nos ocupa:

- I. Garantizar en el territorio municipal el derecho de toda persona a vivir en un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar;
- II. Organizar y definir las actividades de protección ambiental municipal;
- III. Definir los principios e instrumentos de política pública ambiental de carácter municipal con visión metropolitana;

<sup>302</sup> Reglamento de Participación Ciudadana de Naucalpan de Juárez México, artículo 2, en [<http://www.naucalpan.gob.mx>], consultado el 24/08/07

<sup>303</sup> *Ibid.*, artículo 4, fracciones I - VIII

- VI. Realizar y promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales;
- VIII. Fomentar la participación corresponsable de la sociedad en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente;
- XXIII. La incorporación plena de la variable ambiental y la valoración económica y social del agua en la Gestión Ambiental Municipal y la corresponsabilidad social de los usuarios”.<sup>304</sup>

Para el logro de tales propósitos, el ayuntamiento tiene como facultades, de acuerdo con las fracciones VII y XI del artículo 6 del Reglamento que nos ocupa, constituir el Consejo Municipal de Protección al Ambiente así como promover la coordinación con las autoridades en materia de medio ambiente para la utilización racional y eficiente del agua, con la finalidad de contribuir al *desarrollo sustentable* del municipio.

En virtud de la necesidad de integrar a la ciudadanía en el proceso de la gestión del agua, y ya que no existe un Consejo de participación ciudadana constituido exclusivamente para la gestión del agua, puesto que el ayuntamiento ha otorgado la gestión de este servicio a un organismo propio del ayuntamiento, el cual no inserta a la sociedad en sus diagnósticos, planes, programas, ni implementaciones, dejando así de propiciar una gestión verdaderamente pública, un aspecto medular para la realización del presente trabajo, es el análisis de las facultades y alcances del Consejo Municipal de Protección al Ambiente en la gestión pública del agua en Naucalpan.

Ello nos indicará qué tan público se percibe el recurso agua, qué tanta apertura hay del organismo operador, así como de las autoridades municipales a las observaciones o propuestas que pueda emitir el Consejo de Protección al Ambiente en materia de agua y, si es que éste efectivamente las hace. Qué tan pública es la gestión del agua en Naucalpan, cuando no existen elementos que propicien la intervención ciudadana, ya no en la toma de decisiones, sino ni siquiera en la opinión o difusión de información sobre este recurso, es la interrogante que nos motiva a analizar la forma de integración y las atribuciones del Consejo Municipal de Protección al Ambiente en la gestión pública del agua en Naucalpan.

#### **4.6.4 Consejo Municipal de Protección al Ambiente de Naucalpan de Juárez**

De acuerdo con el artículo nueve del Reglamento de Conservación Ecológica y Protección al Ambiente para el Desarrollo Sustentable del Municipio de Naucalpan de Juárez, el Consejo de Protección al Ambiente es un órgano de asesoría, consulta, estudio y opinión del ayuntamiento en materia de conservación ecológica y protección al ambiente así como de promoción de acciones de coordinación y concertación entre los sectores público, social y privado, es decir, no se enfoca especialmente en la protección de un recurso

<sup>304</sup> Reglamento de Conservación Ecológica y Protección al Ambiente para el Desarrollo Sustentable del Municipio de Naucalpan de Juárez (RCEPANJ), México, artículo 2, en [<http://www.naucalpan.gob.mx>], consultado el 28/08/07

particular sino del medio ambiente en conjunto. Su integración, a diferencia de lo que establece el artículo 73 de la Ley Orgánica anteriormente referido, y de acuerdo con el artículo 10 del Reglamento de Conservación Ecológica, se da en los siguientes términos:

I) Un Presidente, quien será preferentemente un ciudadano que no tenga el carácter de servidor público y sea reconocido por sus conocimientos o actividades relacionadas en materia de medio ambiente<sup>305</sup>.

II) Un Secretario Técnico, el cual será el titular de la Dirección General de Ecología del H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, y

III) Hasta diez Vocales, éstos deberán ser representantes de instituciones educativas y de investigación, de organizaciones sociales y no gubernamentales, del sector público y/o privado, representantes de los Consejos de participación ciudadana, ambientalistas distinguidos y especialistas en la materia que proponga el Presidente Municipal y apruebe el Cabildo.

Las principales atribuciones del Consejo, de acuerdo con el presente reglamento, y con el Reglamento Interno del Consejo analizado son las siguientes:

“II. Proporcionar asesoría y emitir opiniones en materia de protección al ambiente y la Política Pública Ambiental Municipal;<sup>306</sup>

V. Promover la participación de los diferentes sectores a fin de lograr la realización de proyectos independientes en beneficio de las necesidades ambientales del Municipio;

VII. Propiciar la concertación entre los sectores de la comunidad y el gobierno, a fin de prevenir y controlar la contaminación del medio ambiente;

VIII. Gestionar en cualquiera de las áreas ambientales, los asuntos que se le formulen, en el ámbito de su competencia;

X. Promover y propiciar actividades de colaboración ciudadana y ayuda social en todas las áreas ambientales”.<sup>307</sup>

Como podemos apreciar, en la fracción VIII, del artículo 17, se abre una amplia gama de posibles áreas ambientales en las que puede actuar el Consejo, lo cual nos permite inferir que también el recurso agua entra en estas áreas de competencia. El artículo 103 del Reglamento de Conservación ecológica confirma que una de las áreas ambientales de interés a las que se

<sup>305</sup> *Ibid.*, artículo 13

<sup>306</sup> “La Política Pública Municipal en materia ambiental tiene por objeto fijar los lineamientos, directrices y acciones que deberá implementar el Ayuntamiento para crear las condiciones para el desarrollo sustentable, la estabilidad y el bienestar de las familias de Naucalpan y se definirán a partir de diagnósticos y diversas formas de consulta con las personas hacia las cuales se dirige”. RCEPANJ, artículo 36, en [<http://www.naucalpan.gob.mx>], consultado el 28/08/07

<sup>307</sup> RCEPANJ, artículo 17, en [<http://www.naucalpan.gob.mx>], consultado el 28/08/07, también véase el artículo 3 del Reglamento Interno del Consejo Municipal de Protección al Ambiente de Naucalpan de Juárez, México.

refiere la fracción VIII del artículo 17, es el aprovechamiento sustentable del agua, la cual se dirigirá de acuerdo a los criterios establecidos en la LGEEPA.

Hasta este punto, podemos decir que, aún cuando no existe un Consejo Municipal exclusivamente diseñado para la protección, aprovechamiento y gestión integral del recurso agua, y que esta labor por tanto no se lleva a cabo como tal, sino que ha sido sustituida por el ayuntamiento al otorgarle al OAPAS la operación y administración de este recurso, por lo menos sí hay un Consejo que, si bien no se enfoca exclusivamente al recurso agua, sí lo hace sobre la integridad del medio ambiente y tiene la oportunidad de dedicar tiempo de trabajo a dicho recurso o al menos así debería ser.

Sabemos que en tanto no haya un organismo de integración mixta, dedicado específicamente al aprovechamiento, protección y gestión integral del recurso agua, las posibilidades de sustentar su uso en el transcurso del tiempo se verán limitadas a lo que las autoridades establezcan, sin embargo, es importante que en tanto esta aspiración se concreta, exista al menos un Consejo que incluya al recurso agua en sus áreas de trabajo a efecto de auxiliar al ayuntamiento en el aprovechamiento de este recurso.

A partir de la identificación de esta problemática, podemos inferir la existencia de una incongruencia en el manejo del recurso natural público agua, el cual, por lo menos tiene dos elementos que hacen que su gestión se perciba bifurcada: el primero de ellos, es que el ayuntamiento ha otorgado amplia capacidad de decisión sobre este recurso a un organismo operador, el cual, como se mostró en el mensaje del Presidente municipal de Naucalpan en la presentación del PDM 2006-2009, aun cuando tenga buenas intenciones, no proporcionara por sí solo, "propuestas más precisas y atendibles"<sup>308</sup> que las que se generen con participación ciudadana.

El segundo elemento, es que el gobierno municipal se ha percatado de que el organismo operador aunque tiene capacidades técnicas, no tiene la capacidad de realizar una gestión pública integral del recurso que opera, puesto que no existen componentes ciudadanos más allá de los que se vinculan al pago por el servicio y al fomento de una cultura de aprovechamiento racional del agua, la cual, ya de por sí debería operar en todos los municipios; ante ello, el gobierno se ha visto en la necesidad de procurar abrir espacios públicos con los que pretende auxiliarse o por lo menos legitimar sus acciones.

#### **4.6.4.1 Estudio de Caso: Consejo Municipal de Protección al Ambiente de Naucalpan de Juárez**

A partir de la consideración de los anteriores elementos, pareciera que el municipio de Naucalpan presenta un grave problema al haber seccionado la gestión del agua, ya que, por un lado, se administran los recursos hidráulicos con un organismo que tiene como objetivo proporcionar el servicio en cantidad y calidad, y por otro lado, con un gobierno que junto con la sociedad se

<sup>308</sup> PDM 2006-2009, p. 7

preocupan por propiciar el buen aprovechamiento del recurso en virtud de la crisis que ya se ha hecho manifiesta.

Aunado a lo anterior, y aunque es sabido que en diversas experiencias sobre los asuntos de interés público, ha reportado mayores beneficios la integración de la sociedad en los procesos decisorios, en este caso, la participación ciudadana que se reporta en el Consejo de Protección al Ambiente, el cual es considerado como un espacio “público” de intervención activa de la sociedad en las decisiones del gobierno en materia ambiental, ha visto su actividad relegada a cuestiones de opinión y difusión de información, que aún cuando son necesarias para modificar la cultura social sobre el agua, se perciben como instrumentos insuficientes, ya que ven a futuro como si actualmente se estuviera viviendo en las condiciones que propiciarán la sustentabilidad del recurso.

Por tal razón, este trabajo exigió conocer más explícitamente las actividades que el Consejo Municipal de Protección al Ambiente de Naucalpan realizó en el año 2007, así como identificar si alguna de estas actividades se vincula a la protección y aprovechamiento del agua, y en caso de ser así, analizar si las opiniones o estudios resultantes de su trabajo han sido tomados en cuenta por las autoridades al momento de diagnosticar, planear, implementar o evaluar las políticas del sector, tal y como lo manifiestan los planes de desarrollo municipal, estatal y nacional.

Para obtener dicha información, y en virtud de que la Dirección General de Medio Ambiente del Municipio de Naucalpan es quien emite el Reglamento de Conservación Ecológica y Protección al Ambiente para el Desarrollo Sustentable del Municipio de Naucalpan de Juárez, el cual, regula la organización y funcionamiento del Consejo Municipal de Protección al Ambiente de Naucalpan, fue necesario que el día 12 de noviembre del año 2007 visitara esta Dirección, ubicada en Av. Morelos No. 61, Col. Bosque de los Remedios, Naucalpan de Juárez, Estado de México, para dirigirme con la c. Lina Eugenia Rebolledo Vieira, quien es Subdirectora de Sistemas de Gestión Ambiental en esta dependencia y miembro del Consejo Municipal que nos ocupa, a efecto de solicitar el acceso a las actas de las sesiones del Consejo y la agenda de actividades .

El resultado de la solicitud de acceso a esta información, que por su naturaleza es pública, por estar relacionada con las actividades realizadas por el Consejo *ciudadano* en el año 2007, de las cuales habla el reglamento interno de dicho Consejo, fue negativo, pues al llegar a dicha dependencia y dirigirme con la c. Karina Galván Pimentel, asistente de la c. Rebolledo, para referirle mi solicitud de entrevista con la c. Rebolledo, ella se comunicó vía telefónica con la c. Rebolledo y pregunto sobre esta información, a lo cual, a decir de la c. Galván, la subdirectora manifestó: “Esa información no se la podemos proporcionar”.<sup>309</sup>

<sup>309</sup> Visita a la Dirección General de Medio Ambiente del Municipio de Naucalpan, ubicada en Av. Morelos No. 61, Col. Bosque de los Remedios, Naucalpan de Juárez, Estado de México, a efecto de recopilar la información relativa a las actas de las sesiones y la agenda de actividades, del Consejo Municipal de Protección al Ambiente.

El 19 de noviembre de 2007, nuevamente asistí a la Dirección General de Medio Ambiente, en esta ocasión, sí fue posible sostener un dialogo con la C. Rebolledo, a quien solicite personalmente y por segunda ocasión la información sobre las actividades realizadas por el Consejo en el año 2007 así como las actas de las sesiones del Consejo y la agenda de actividades, a lo cual, nuevamente refirió que no me las podían proporcionar, añadiendo que esto se debía a que el Consejo no había sesionado en todo el año después de su primer reunión a principios del 2007 y que además la situación del Consejo era incierta.<sup>310</sup>

Ante tal situación, y de acuerdo con el análisis teórico y jurídico que se ha realizado en el presente trabajo con respecto a las nuevas formas de percibir lo público, la gestión pública, y por tanto la forma de gobernar, podemos decir que, un primer elemento de reflexión se orienta al hecho de que aún cuando este Consejo no haya sesionado más que una vez en todo el año, ello no implica que la información de esa sesión no sea accesible a quien la solicite, pues independientemente de que esa información sea escasa no deja de ser pública.

Un segundo punto a destacar, es que un servidor público quien es además miembro de un *Consejo de participación ciudadana*, que por su naturaleza reclama apertura hacia la sociedad, que niega información que es pública a un ciudadano que pretende informarse, es una acción que va totalmente en contra de lo que las nuevas formas de pensar en lo público y de gobernar manifiestan como funcionales y, aún más que ello, va en contra de lo que el propio reglamento interno del Consejo que nos ocupa refiere en su artículo 3 fracción III, al decir que para el cumplimiento del objetivo del Consejo, éste tendrá como atribución la promoción de la participación de los diferentes sectores. Al parecer, la normatividad del Reglamento para la función de este

<sup>310</sup> Es importante advertir que una vez que me fue indicado que la información que yo solicitaba, esto es, las actividades realizadas por el Consejo en el año 2007 así como las actas de las sesiones del Consejo y la agenda de actividades, no estaba disponible, solicite a la c. Rebolledo un documento ya fuera físico o electrónico, en el que se diera fe del por qué esta información no era accesible al público, a lo cual, recibí como respuesta que ella personalmente me haría llegar vía correo electrónico ya fuera la información que yo solicitaba aún cuando ésta fuera escasa, o bien la explicación del por qué no se me proporcionaba dicha información, sin embargo, en reiteradas ocasiones me comuniqué con la c. Rebolledo a efecto de recibir respuesta a mi solicitud sin lograrlo.

El 11 de febrero del año 2008, nuevamente me comuniqué con la c. Rebolledo con la intención de saber en que etapa estaba el proceso de acceso a la información que le había vuelto a solicitar el día 8 del mismo mes, ocasión en que ella puntualizó que me respondería vía electrónica el por qué no se podía proporcionar dicha información pública; al preguntarle sobre la negativa de la información solicitada, manifestó que habían tenido problemas en la *red* y que por lo tanto no podía acceder a *Internet* para explicar el por qué no era posible responder a mi solicitud, a lo cual propuse que si ella me lo permitía, yo podía asistir ese mismo día a su oficina para grabar el audio en el cual ella refiriera los motivos de la negativa al acceso a la información, no obstante, respondió que no le estaba permitido realizar ese tipo de entrevistas por ser consideradas de carácter periodístico, ya que se podía prestar a mal manejo de la información. Todo ello, únicamente da la pauta para que podamos inferir que aún cuando no se me proporciono la información solicitada, el estudio de caso cumplió con su función, pues pudimos percatarnos de que la funcionalidad de la gestión pública en el ámbito municipal, lo cual, era el objetivo del estudio de caso, no satisface las exigencias actuales de la sociedad.

Consejo se presenta, al igual que una gran cantidad de leyes vigentes, carente de aplicabilidad.

Posteriormente, y en virtud de que en la Dirección General de Medio Ambiente del municipio de Naucalpan, no halle respuesta, el mismo día 19 de noviembre del 2007 me dirigí con el c. Alejandro del Río Gómez, quien también es miembro del Consejo y Subdirector de Difusión y Cultura del OAPAS de Naucalpan, a efecto de solicitar la información antes referida. La respuesta fue concomitante a lo expresado por la C. Rebolledo; el C. Alejandro del Río manifestó que efectivamente el Consejo no había sesionado desde el mes de enero o febrero de 2007, tiempo en el que se llevó a cabo la primera sesión del Consejo y que él no tenía actas sobre aquella primera sesión, ya que éstas se hacían llegar a los miembros vía electrónica y una vez que él revisaba ese tipo de información la eliminaba de su correo electrónico.

Al preguntarle más sobre actividades propias del Consejo que pudieron haber sido realizadas por el Consejo o algunos de sus miembros sin asentarlo en actas, refirió que él junto con el c. Sergio Rodríguez Muñoz, quien también es miembro del Consejo y Titular de la Dirección General de Medio Ambiente del municipio de Naucalpan, han trabajado en actividades de educación ambiental como conferencias sobre cambio climático y han sostenido reuniones para programar una agenda actividades para el año 2008 en las que se vincule tanto la Dirección General de Medio Ambiente de Naucalpan como el OAPAS de Naucalpan.

Finalmente, tanto el acta de la única sesión del Consejo del año 2007, así como la agenda de actividades de las cuales habla el Reglamento Interno de dicho Consejo, no me fueron proporcionadas, situación que únicamente confirmó que el Consejo estudiado aunque es legal, no funcionó y por tanto no generó legitimidad; lo cual nos indica que, privativamente, este Consejo ciudadano no es compatible con las nuevas formas de percibir lo público, y por tanto, tampoco es compatible con exigencias de la sociedad actual. Como sucede en diversas ocasiones, la teoría queda muy distante de la práctica. Esta breve investigación de campo sirvió para comprender que en la protección al ambiente, y por supuesto del recurso agua, no toda la obligación la tiene el gobierno, sirvió para percatáramos de que este Consejo, el cual, por su naturaleza reclama la atención del gobierno y la ciudadanía a la protección y aprovechamiento del medio ambiente, no presto tiempo ni espacio para trabajar en esta obligación que los miembros asumieron al recibir sus cargos.

Después de advertir en esta investigación que resultaría peligroso para el *desarrollo sustentable* de Naucalpan el hecho de que las autoridades no prestasen atención oportuna al Consejo en materia de protección al ambiente y especialmente del agua, ahora podemos aseverar que más peligroso resulta el hecho de que dicho Consejo, el cual, asumió una responsabilidad con la sociedad y al mismo tiempo con el medio ambiente y las autoridades, no se halla tomado más tiempo que el que se invirtió en la primer sesión del año para trabajar en estos rubros, pues más allá de que el gobierno o el organismo operador no abran espacios a la participación ciudadana o no los consideren en la adopción de decisiones, en este caso, ha sido la propia ciudadanía quien no ha trabajado en los espacios que tiene en beneficio de sí misma.

Puedo decir que yo estuve presente en esa primera sesión del Consejo y que, en ella, se presentaron aspiraciones y proyectos ambiciosos con miras de mejorar la calidad de vida de la sociedad naucalpense, sin embargo, el hecho de que el Consejo no hubiera vuelto a sesionar en todo el año es totalmente incongruente con las nuevas formas de pensar y concebir lo público. Las nuevas formas de gobernar demuestran que la participación ciudadana es determinante para el éxito en los planes y programas locales o regionales de desarrollo y, en este caso, las orientaciones que han seguido los modelos de participación ciudadana no se pueden percibir compatibles con dicho pensamiento.

El nuevo pensamiento sobre las formas de gobernar exige más que reformar la normatividad existente y más que la creación de nuevos organismos que supuestamente tienen como premisa la vinculación entre la sociedad y el gobierno en aras del *desarrollo sustentable*. Las nuevas formas de pensar nos orientan a trascender lo normativo y a generar en nosotros mismos una responsabilidad por nuestro ambiente. Pensar globalmente exige que nos entendamos como parte inherente de la naturaleza, no como seres independientes de ella, exige que entendamos que las actividades que hoy nos son tan cotidianas y necesarias, dependen en gran medida del valor de un elemento que no se integra en los costos; dependen de los recursos naturales, pero también dependen en gran medida, de un cambio de actitud de la sociedad en general. Nuestras aspiraciones como nación exigen una atención de estos temas de manera urgente y sostenida en el tiempo.

## Conclusiones

Después de realizar esta investigación de carácter teórico, jurídico y de campo, la cual, partió de la necesidad de reflexionar sobre las nuevas perspectivas que se abren hacia un futuro inmediato, en el que resulta ineludible la necesidad de construir sociedades sustentables en los ámbitos nacionales, estatales y municipales; sociedades que deberán tener como premisa fundamental la sustentabilidad económica, social y ambiental, orientada por un gobierno que entienda que los asuntos de interés público tienen que dejar de estar cerrados al público y por una sociedad que sea sensible a los espacios que el gobierno le ha abierto para su participación, es importante decir sin lugar a dudas que, en este trabajo han sido muchas más las líneas de investigación que han quedado abiertas y por resolver, que las que se han esclarecido.

Sin embargo, de acuerdo con la hipótesis propuesta en la presente tesis, podemos decir que ésta, más allá de ser comprobada, fue traspasada, pues nos encontramos que si bien a partir del análisis teórico y jurídico efectivamente el gobierno necesita abrir espacios que tengan la convicción de ser verdaderamente públicos, la sociedad por su parte, necesita asumir un compromiso real con el gobierno si lo que pretende es hacerse presente en las decisiones que se toman en torno al medio en el que ésta se desenvuelve.

Por ello, es que a continuación se hacen algunas conclusiones y reflexiones a las que se llegó y de las cuales su ulterior análisis podrá aportar elementos que eventualmente coadyuvarán a encarar la difícil situación en la que se encuentra tanto el gobierno como la sociedad en general, sobre todo al momento de gestionar labores tendientes a mejorar la calidad de vida de la sociedad a través del buen aprovechamiento del agua:

a) Un requisito fundamental, para aspirar a alcanzar un estilo de vida nacional más benigno que el actual, es acercar el gobierno a la gente a través de llevar la planificación y la decisión a las esferas más cercanas al ámbito que será el objeto de acción. Esto generará un alto componente identitario entre sociedad y gobierno, lo cual redundará en mayor confianza, legitimidad y funcionalidad de los sistemas de gestión pública.

b) Colocar autoridades lo más cerca posible a la gente, no sólo para aparentar un gobierno abierto y perceptivo hacia la sociedad sino para trabajar junto con ella, es un elemento que determinará el éxito de los planes y programas nacionales. Los diagnósticos elaborados desde esferas federales y sin intervención ciudadana tienen un alto porcentaje de propensión al fracaso, pues aún cuando tengan buenas intenciones, las posibles soluciones que se presenten para atacar ciertos problemas tal vez no sean consideradas como prioritarios para la población objetivo.

c) Para poder materializar los dos puntos anteriores, es indispensable un cambio de actitud y mentalidad al interior del gobierno; el gobierno debe ser quien comience a caminar en un nuevo orden, en el cual se propicie, promueva y ejecute una democratización de la vida nacional; el gobierno no puede seguir esperando expectante a que la sociedad sea quien busque a través de sus propios medios y en muchas ocasiones al margen de la legalidad, las acciones

que puedan mejorar la calidad de vida de la mayoría. El gobierno tiene que ser quien dé el primer paso y quien ponga el ejemplo a través de una mejor relación entre gobierno, sociedad y medio ambiente.

d) Ante las nuevas realidades y exigencias nacionales e internacionales podemos advertir que, la estructura de nuestro sistema federalista de gobierno, el cual, hasta ahora no ha garantizado la participación pública en los procesos de toma de decisiones, hoy tiene la responsabilidad de comenzar a pensar en la redistribución del poder y el interés público, ubicándolos ahora a partir de una relación estrecha entre gobierno y sociedad, de tal forma que nuestro gobierno federalista realmente promueva la vocación de cada una de las regiones del país, al tiempo que equilibra las oportunidades entre las mismas.

e) Aún cuando el motivo que fundó esta investigación no fue el análisis crítico de nuestro sistema legal, la problemática estructural que presenta el sistema legal en materia de medio ambiente y participación ciudadana en nuestro país, se hizo evidente a raíz del análisis de la gestión del agua en los tres ámbitos de gobierno, en virtud de ello, es que he considerado destacar las siguientes características que obstaculizan el desarrollo del sector:

1) Legislación dividida por sectores gubernamentales y por órdenes de gobierno que dificulta el enfoque integral para la protección del ambiente, y con ello, la incongruencia con el desarrollo sustentable;

2) Marco jurídico caduco y desordenado que lo vuelve difícil de seguir; con ineficaces mecanismos tanto para la participación pública en la toma de decisiones, como para el acceso a información. Lo cual deriva en la apatía de la sociedad;

3) Delimitación confusa de competencias, facultades, atribuciones y, en general actividades relacionadas a la gestión del agua en los ámbitos federal, estatal y municipal;

4) Falta de coordinación entre los ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal; entre los poderes de la unión y; entre los diferentes sectores de la sociedad empresarial, civil, académica y de investigación, en aras del manejo integrado y sustentable de los recursos naturales, particularmente del recurso que nos ocupa;

5) Falta de integración de la población municipal en el proceso de la gestión del agua, que propicie buen aprovechamiento, mejor protección y conservación del recurso y por tanto del ambiente;

6) Falta de educación e información dirigida a la población en general, sobre una nueva cultura de no sólo uso, sino de aprovechamiento del agua, a efecto de fomentar un mayor grado de participación social en la gestión pública de este recurso mediante un involucramiento conciente en la toma de decisiones para la protección y el manejo sustentable del agua.

f) Para convertir las anteriores carencias en el logro de nuestro anhelo como nación, no basta con modificar la legislación, es necesario que los gobernantes se perciban en su justa dimensión como representantes de los

ciudadanos y no de los partidos políticos, pues como sabemos, hoy un gran número de servidores públicos en los tres ordenes de gobierno representan a partidos o a corrientes dentro de los partidos y no a los ciudadanos.

g) En este trabajo, se ha evidenciado que las necesidades de nuestra nación han superado las capacidades de respuesta del gobierno. Hablando específicamente de la gestión ambiental, podemos decir que, el gobierno debe trascender sus tradicionales filosofías de servicio público y modificarlas de tal manera que ahora se entienda al servicio público como lo indica el propio concepto, de forma que las demandas ciudadanas se transformen en soluciones compartidas entre gobierno y sociedad. Todo esto se logrará en la medida en que se le otorguen verdaderas y mayores atribuciones a las entidades federativas y municipios, y a su vez, en que estos órdenes de gobierno redimensionen sus ámbitos de acción y su justificación de ser.

h) Ante ello, los estados y municipios deben *evolucionar* para convertirse en actores en la toma de las decisiones que les afectan y no sólo en destinatarios de las mismas. Sólo en la medida en que los órdenes de gobierno se adapten a las realidades nacionales, cada vez con mayor participación ciudadana municipal, se estará desvaneciendo el actual desfase entre el diagnóstico central y la realidad municipal, entre los ambiciosos planes y las limitaciones técnicas y económicas para su implementación.

i) La democratización de la vida nacional exige más que libertad de elección de representantes, exige coparticipación entre los ciudadanos y los representantes elegidos por la mayoría; la democracia no es aquel acto efímero efectuado con libertad de decisión en una urna en determinadas fechas, es una serie de actividades congruentes con la sustentabilidad de una sociedad orientadas a permanecer en el tiempo.

j) El gobierno tendrá que dejar en el pasado las ideas tradicionalistas que ostentan que sus áreas técnicas generan mejores opciones que las que pueda aportar la población objetivo, y que consultar a la gente dificulta o retarda la toma de decisiones y los procesos, pues debemos recordar que el considerar la participación ciudadana, aunque podría retrasar los tiempos de ejecución, desde el punto de vista de la funcionalidad, reportará mayores beneficios integrar a la población objetivo para evaluar el grado de aceptación y satisfacción de los resultados de los programas, que la pronta implementación de los programas.

k) El control ciudadano, el acceso a información veraz y oportuna, así como la transparencia y la rendición de cuentas, son instrumentos que se requieren en la consolidación de un gobierno legal, legítimo y funcional, por ello, el gobierno deberá dejar de ver al ciudadano como un cliente, el cual, solamente recibe productos o servicios por los que debe pagar, el gobierno, en esta cultura de mercado, debe entender su carácter público, no privado, para poder dimensionar correctamente las actividades que lo llevaran a la consecución de la satisfacción de las necesidades de su población.

l) Indudablemente, el tema de la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones de las políticas públicas relacionadas con el medio ambiente ha tenido una historia muy breve en nuestro país, por lo tanto, me parece que

todos los esfuerzos y resultados obtenidos en este rubro son, por sí mismos, altamente significativos.

m) Empíricamente, se ha demostrado que la intervención ciudadana en las cuestiones que ella observa con interés, generalmente resultarán benéficas tanto para gobierno como para ciudadanía, por ello, es que el gobierno debe permanecer perceptivo ante tales indicios; el gobierno no debe perder de vista a la sociedad, ni concebir a ésta como un estorbo en el logro de sus objetivos sistémicos, los cuales, muchas veces distan de las necesidades básicas reales de generalidad de la población.

n) Hemos visto que la intervención ciudadana en el proceso de gestión del agua es de gran valor e indiscutiblemente necesaria; las experiencias internacionales han dejado ver que poner la riqueza de tal recurso en manos de actores externos a la comunidad resulta extremadamente peligroso, ya que dichos actores no tienen en la mayoría de los casos un espíritu que los haga moverse honestamente en beneficio de la sociedad, al contrario, estos organismos operan en las comunidades con una visión que pretende reportarles ganancias obtenidas de una fuente externa en el corto plazo, sabiendo que si tal recurso deja de generar ganancias, lo más grave que puede suceder para ellos es que dicho organismo desaparezca por *ineficiente*.

o) Ante tal situación, la propia ciudadanía tendrá que dejar de permanecer expectante y apática ante las necesidades que se hacen presentes en sus municipios, tendrá que trabajar en la consolidación de un nuevo formato de su relación con el gobierno a efecto de procurar la sustentabilidad de la propia sociedad.

p) El agua, no solamente es uno de los recursos más básicos para satisfacer las necesidades de cualquier tipo de vida en el planeta, sino también un elemento indispensable para el desarrollo sostenible de las naciones del mundo. El agua está íntimamente ligada a la salud, la agricultura, la energía, economía y la diversidad biológica. A pesar de ello, el agua sigue recibiendo poca atención por parte de los gobiernos y los ciudadanos.

q) La problemática en la gestión del agua en Naucalpan es grave, pues las acciones que pueda arrojar la relación gobierno-sociedad están al margen de lo que legalmente el ayuntamiento ha otorgado al organismo que opera el servicio de agua. Por una parte, el gobierno municipal ha delegado atribuciones propias del municipio en materia de servicio público de agua al OAPAS, y por otro lado, el propio ayuntamiento ha hecho ostensible la necesidad de la incorporación corresponsable de la ciudadana en el proceso de toma de decisiones relacionadas con el medio ambiente y específicamente con el agua; ello ha generado confusión, desvinculación, evasión de responsabilidades, e incluso, apatía por parte de la ciudadanía.

r) Un recurso tan valioso como lo es el agua, y en las condiciones en las que se encuentra la Región XIII, y en particular Naucalpan, tiene que ser gestionado de manera integral y no bifurcada, con una visión multidisciplinaria. La gestión del agua, que debería ser pública, no es pública, sino gubernamental, y particularmente en este caso, dicho tipo de gestión ha derivado en una amplia limitación de la participación ciudadana. Esta gestión

que ha limitado la intervención de la ciudadanía en la toma de decisiones en el manejo del recurso agua podría empeorar, pues de seguir con un tipo de gestión que no satisfaga las necesidades reales de la población presente, y que además afecte a las generaciones futuras, podría generar, en un escenario crítico, que la gestión del agua en nuestros municipios pasara a manos de empresas privadas.

s) Aunado a la anterior problemática, hay que decir que, aún cuando legalmente ya existen canales abiertos a la participación ciudadana, a través de los de los Consejos ciudadanos, las facultades y atribuciones de éstos se perciben muy limitadas en cuanto a la capacidad de que sus observaciones formen parte de la toma de decisiones, lo cual, ha generado que la forma en que se percibe la actividad del Consejo ciudadano estudiado resulte legal, pero carente de funcionalidad y por tanto de legitimidad.

t) Por si fuera poco el que las atribuciones en materia de protección al agua del Consejo de Protección al Ambiente, son *de jure* muy limitadas, el hecho de que no se tome en serio una responsabilidad tan grande como lo es ser miembro de un Consejo de integración mixta que, tiene como premisa provocar el cambio en la mentalidad de la sociedad sobre los recursos naturales, es un asunto que debe cambiar urgentemente. Sabemos que si se pretende trabajar en la protección al ambiente en aras del *desarrollo sustentable*, no bastará con una sesión al año para aspirar a la obtención de los objetivos planeados. Para justificar y hacer funcionar la existencia de los Consejos, éstos tienen que operar con regularidad como lo indica el artículo 16 del Reglamento Interno del Consejo Municipal de Protección al Ambiente de Naucalpan, y además esta operación tiene que arrojar productos o servicios que mejoren la calidad del medio ambiente municipal.

u) Las nuevas formas de percibir lo público, muestran que la apertura de las instituciones u organizaciones hacia la ciudadanía debe ser imperante; el acceso a la información será indispensable para que las nuevas generaciones de investigadores puedan servir de apoyo a los gobiernos. No se puede aspirar a la injerencia de la participación ciudadana en las labores públicas del gobierno, cuando los medios para hacerlo se ven cerrados, y en el momento en que se abren no son aprovechados.

A partir de las anteriores consideraciones, podemos decir que, si bien existe una *problemática integral* en las relaciones entre gobierno y sociedad, y entre la humanidad y el medio ambiente, no todo es malas noticias, lo alentador es que tanto gobierno como sociedad han percibido de manera muy clara que no todo está perdido. Ciertamente se debe trabajar arduamente en la construcción de una relación gobierno-sociedad amigable. Y aunque ha sido hasta hace apenas algunos años, que la sociedad en general ha percibido estos problemas como elementos claves en su propia calidad de vida, esto ha generado un deseo al interior de la propia sociedad por pretender mejorar su vida, y es por ello, que está dispuesta a retomar lo que el pacto social establece: *ceder para recibir*.

Sin embargo, tampoco podemos decir que hemos avanzado al ritmo de las exigencias nacionales, al contrario, tenemos que reconocer que en materias como protección al ambiente, democratización de la vida nacional, y en general

los asuntos relacionados con el *desarrollo sustentable*, hemos empezado a caminar demasiado tarde y muy lento.

Así es que, para generar no sólo un gobierno sino un estado sustentable, tendremos en los próximos años la tarea de entender que, tanto al gobierno como a la ciudadanía nos conviene más el unir esfuerzos en aras de nuestro propio bienestar que el intentar hacerlo por separado, también tendremos que comprender que, nuestro propio proceso de *desarrollo sustentable* está estrechamente vinculado al sabio aprovechamiento de nuestro medio ambiente en los ámbitos municipales. La protección de los recursos naturales deberá entenderse como el sostén de todas las demás actividades, y ello no se logrará por decreto, sino con un verdadero compromiso que trascienda la esfera de lo gubernamental y lo social, será necesario un cambio de mentalidad a nivel personal.

## Bibliografía

- 1.- ACEVES Ávila, Carla D., "Bases fundamentales de derecho ambiental mexicano", México, Porrúa, 2003.
- 2.- ALBI, Emilio, et al., "Gestión pública: Fundamentos, técnicas y casos", Barcelona, Ariel, S. A., 2000.
- 3.- ANAYA Cadena, Vicente, coordinador, "Diccionario de política, gobierno y administración pública municipal", México, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública A. C., 1997.
- 4.- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), "Agenda 21 y América Latina: La desafiante tarea de implantar legislación y políticas ambientales", s.f.
- 5.- BERLÍN Valenzuela, Francisco, coordinador, "Diccionario universal de términos parlamentarios", vol. I, tomo I, serie II, México, grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, 1997.
- 6.- BOZEMAN, Barry, coordinador, "La gestión pública: Su situación actual", México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- 7.- BURGOA Orozco, Ignacio, "Derecho constitucional mexicano", 17ava edición, México, Porrúa, 2005.
- 8.- Cámara de Diputados de la LVIII legislatura, Comisión de Participación Ciudadana, "Memoria del primer foro internacional de participación social", Cancún, Quintana Roo, 11, 12 y 13 de septiembre de 2002.
- 9.- Comisión Nacional del Agua, "Estadísticas del agua 2005 Aguas del Valle de México y Sistema Cutzamala".
- 10.- \_\_\_\_\_, "Estadísticas del agua en México 2007", CD. Cortesía.
- 11.- \_\_\_\_\_, "Programa Hidráulico Regional 2002 – 2006, Gerencia Regional XIII Aguas del Valle de México y Sistema Cutzamala".
- 12.- \_\_\_\_\_, "Programa Nacional Hidráulico 2001-2006", Resumen ejecutivo, CD. Cortesía.
- 13.- DE LA CRUZ, Carlos, "La reforma del estado mexicano a la luz de la globalidad", documento del VII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 octubre 2002.
- 14.- DE LA FUENTE, Víctor Hugo, "El agua y el futuro del mundo", Santiago de Chile, Aún creemos en los sueños, Le Monde Diplomatique, 2005.

- 15.- DELGADO, Gian Carlo, "Agua y seguridad nacional: El recurso natural frente a las guerras del futuro", México, Arena Abierta, Randon House Mondadori S. A. de C. V., 2005.
- 16.- FAYA Biseca, Jacinto, "El federalismo mexicano: Régimen constitucional del sistema federal", México, Porrúa, 1998.
- 17.- GALINDO Camacho, Miguel, "Teoría de la administración pública", México, Porrúa, 2000.
- 18.- GÁMIZ Parral, Máximo N., "Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas ", México, UNAM, 1990.
- 19.- H. Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez, Plan de Desarrollo Municipal de Naucalpan de Juárez 2006-2009.
- 20.- JIMÉNEZ Herrero, Luís M., "Desarrollo sostenible y economía ecológica: Integración medio ambiente-desarrollo y economía-ecología", Madrid, España, Síntesis S. A., 1996.
- 21.- LIJPHART, Arend., "Modelos de democracia: Formas de gobiernos y resultados en treinta y seis Países", Barcelona, España, Ariel S. A., 2000.
- 22.- LOZANO Domínguez, Leonel, "Federalismo y medio ambiente en México y Alemania" 1er edición, México, Fundacion Friedrich Ebert, 2002.
- 23.- Manual de calidad del Organismo de Agua Potable Alcantarillado y Saneamiento de Naucalpan de Juárez.
- 24.- MARTÍNEZ Cabañas, Gustavo, "La administración estatal y municipal de México", 2da edición, México, INAP, 1992.
- 25.- MITCHELL, Bruce, "La gestión de los recursos y del medio ambiente", Waterloo, Ontario, España, Universidad de Waterloo, Ediciones Mundi- Prensa, 1999.
- 26.- PANAYOTOU, Theodore, "Ecología, medioambiente y desarrollo: Debate crecimiento versus conservación", México, Gernika S. A. 1994.
- 27.- PINEDA, Guadarrama, Juan de Dios, et al., "La gestión pública en los gobiernos locales: Perspectivas latinoamericanas", México, Innovación editorial Lagares S. A. de C. V., 2004.
- 28.- \_\_\_\_\_, coordinador, "Enfoques de políticas públicas y gobernabilidad", México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Universidad Anáhuac, 1999.
- 29.- RENDÓN Huerta Barrera, Teresita., "Derecho municipal", México, Porrúa, 1998.
- 30.- ROBLES Martínez, Reynaldo, "El Municipio", México, Porrúa, S.A., 1993.

- 31.- ROJAS Orozco, Cornelio, "El desarrollo sustentable: Nuevo paradigma para la administración pública", México, Senado de la República, 2004.
- 32.- ROUSSEAU, Jean Jacques, "El contrato social", Cap. VI Libro I, México, Gernika, 2000.
- 33.- SÁNCHEZ González, José Juan, "La administración pública: Su objeto y su estudio", México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Plaza y Valdez, 2001.
- 34.- SANDOVAL Forero, Eduardo A., et. al., "El municipio mexicano de cara al siglo XXI", Toluca, México, Colegio de postgraduados del CIDE A. C., 1993.
- 35.- SERRA Rojas, Andrés "Ciencia política: La proyección actual de la teoría general del estado", 8va edición, México, Porrúa, 1985.
- 36.- VÁZQUEZ Nava, María Elena, "La participación ciudadana y control social", México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Porrúa, 1994.
- 37.- VELINGA, Menno, coordinador, "El cambio del papel del estado en América latina", México, Siglo XXI editores S.A. de C. V., 1997.

### **Documentos electrónicos oficiales federales**

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en [<http://www.constitucion.gob.mx>], consultada el 05/05/07
- 2.- Ley de Aguas Nacionales, en [<http://www.cddhcu.gob.mx>], consultada el 07/05/07
- 3.- Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, en [<http://www.diputados.gob.mx>], consultada el 11/05/07
- 4.- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en [<http://www.diputados.gob.mx>], consultada el 09/05/07
- 5.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en [<http://www.diputados.gob.mx>], consultada el 17/04/07
- 6.- Ley de Planeación, en [<http://www.cddhcu.gob.mx>.], consultada el 05/05/07
- 7.- Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012, en [<http://pnd.presidencia.gob.mx>], consultado el 07/05/07

## Documentos electrónicos oficiales del Estado de México

- 1.- Acuerdo mediante el que se crean el Consejo Consultivo Nacional y los cinco Consejos Consultivos Regionales para el Desarrollo Sustentable publicado en el Diario Oficial de la Federación del 21 de abril de 1995 y los acuerdos modificatorios del 26 de octubre de 2000, 21 de noviembre de 2002 y 3 de octubre de 2006, artículo 3, en [<http://www.semarnat.gob.mx/Pages/>], consultado el 15/06/07
- 2.- Código Administrativo del Estado de México, en [<http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/>], consultado el 06/06/07
- 3.- Código para la Biodiversidad del Estado de México, en [<http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/>], consultado el 12/06/07
- 4.- Consejo Consultivo de Desarrollo Sustentable, en [<http://consejos.semarnat.gob.mx/>], consultado el 16/06/07
- 5.- Consejo Consultivo para la Protección del Agua en el Estado de México, en [<http://www.cna.gob.mx/>], consultado el 15/06/07
- 6.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en [<http://www.cddiputados.gob.mx/>], consultada el 17/05/07
- 7.- Estrategia Nacional para la Promoción de la Participación Social en el sector ambiental, Ciudad de México, 15 de febrero de 2007, en [<http://www.semarnat.gob.mx/Pages/>], consultada el 16/06/07
- 8.- Ley de Agua del Estado de México, en [<http://www.cddiputados.gob.mx/>], consultada el 30/05/07
- 9.- Plan de Desarrollo del Estado de México 2005–2011, en [<http://www.edomex.gob.mx/>], consultado el 24/05/07
- 10.- Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, en [<http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/>], consultada el 21/05/07
- 11.- Ley de Protección al Ambiente para el Desarrollo Sustentable del Estado de México, en [<http://www.profepa.gob.mx/>], consultado el 07/06/07
- 12.- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, en [<http://www.cddiputados.gob.mx/>], consultada el 21/05/07
- 13.- Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en [<http://www.edomexico.gob.mx/>], consultada el 23/08/07
- 14.- Ley por la que se crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Comisión del Agua del Estado de México, en [<http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/>], consultado el 02/06/07

15.- Programa Hidráulico Integral del Estado de México, en [<http://www.edomex.gob.mx/caem/>], consultado el 26/05/07

16.- Reglamento del Libro Segundo del Código para la Biodiversidad del Estado de México, en [<http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/>], consultado el 14/06/07

### **Documentos oficiales electrónicos municipales**

1.- Bando Municipal de Naucalpan de Juárez 2007, en [<http://www.naucalpan.gob.mx>], consultado el 03/09/07

2.- Ley de Organismo Públicos Descentralizados de Carácter Municipal para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado de México, en [<http://www.edomexico.gob.mx>], consultado el 10/09/07

3.- Reglamento de Conservación Ecológica y Protección al Ambiente para el Desarrollo Sustentable del Municipio de Naucalpan de Juárez, México, en [<http://www.naucalpan.gob.mx>], consultado el 28/08/07

4.- Reglamento de Participación Ciudadana de Naucalpan de Juárez México, en [<http://www.naucalpan.gob.mx>], consultado el 24/08/07

5.- Reglamento del Servicio de Agua Potable, Alcantarillado y Tratamiento de Aguas Residuales del H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, México, en [<http://www.naucalpan.gob.mx>], consultado el 26/08/07

6.- Reglamento Interior de las Comisiones Edilicias del Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez México (RICEAN). Artículo 6, fracción VIII, en [<http://www.naucalpan.gob.mx>], consultado el 21/08/07.

### **Documentos electrónicos**

1.- BAZDRESCH Parada, Miguel, "Participación ciudadana y reforma del estado", Notas para el Foro Internacional de Participación Ciudadana, Cancún, Qro., México, Cedemun- CPE., Septiembre 13, 2002, en [<http://iglom.iteso.mx>], consultado el 23/04/07

2.- BONNEFOY, Juan Cristóbal, "Políticas presupuestarias y gestión pública por resultados", en [<http://www.eclac.cl/ilpes/>] consultado el 19/04/07

3.- BURGUETE Stanek, Leopoldo, Ponencia: "Desarrollo sustentable y participación social", Instituto Nacional de Ecología, en [<http://www.ine.gob.mx>], consultado el 13/05/07

4.- Congreso: "Gobiernos locales: El futuro político de México", en [<http://www.iglom.iteso.mx>], consultado el 23/04/07

- 5.- División de Recursos Naturales y Energía, CEPAL, “Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable (Un breve glosario)”, Santiago de Chile, 1994, en [<http://www.eclac.cl/ilpes/>], consultado el 18/03/07
- 6.- Enciclopedia de los Municipios de México, Naucalpan de Juárez, en [<http://www.e-local.gob.mx>], consultada el 19/08/07
- 7.- FINOT, Iván, “Descentralización en América Latina: Teoría y práctica”, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, Serie Gestión pública, Santiago de Chile, mayo de 2001, No. 12, en [<http://www.eclac.cl>], consultado el 18/03/07
- 8.- GALÍNDEZ Figueroa, Alí K., “Descentralización y desarrollo regional., en [<http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/>], consultado el 13/03/07
- 9.- GUERRERO Orozco, Omar, “Nuevos modelos de gestión pública”, Vol.2 No.3, 30 de septiembre del 2001, en [<http://www.revista.unam.mx>], consultado el 03/04/07
- 10.- \_\_\_\_\_, “Principios de administración pública”, México, Escuela Superior de Administración Pública, 1997, en [<http://www.bibliojuridica.org>], consultado el 03/04/07
- 11.- Red Iberoamericana de Cooperación en Materia de descentralización (RICOMADE), “México Estructura del Federalismo Mexicano hasta 1994”, en [<http://www.e-local.gob.mx>], consultado el 13/09/07
- 12.- Rondinelli, D, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, (1981), en [<http://www.fao.org/docrep/005/y2006s/y2006s05.htm>], consultado el 22/04/07
- 13.- SZÉKELY, Alberto, en el “Encuentro internacional de la Ciudad de México. Sobre participación social en la gestión del medio ambiente urbano”, celebrado en la Ciudad de México, del 16 al 18 de noviembre de 1998. International Development Research Centre, en [<http://www.idrc.ca>], consultado el 24/04/07
- 14.- SÁNCHEZ Albavera, Fernando, “Planificación estratégica y gestión pública por objetivos”, Serie gestión pública, Santiago de Chile, ILPES, marzo de 2003, en [<http://www.eclac.cl/ilpes/>], consultado el 23/04/07

## **Direcciones electrónicas**

- 1.- Comisión Nacional del Agua (CNA), [<http://www.cna.gob.>]
- 2.- Comunicación financiera (COMFIN) [<http://www.comfin.com.mx>]
- 3.- Fitch Ratings México, S.A. de C.V., [[www.fitchmexico.com](http://www.fitchmexico.com)]
- 4.- Gobierno del Estado de México, [<http://www.estadodemexico.com.mx>]
- 5.- H. Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez, [<http://www.naucalpan.gob.mx>]
- 6.- Iniciativa Mexicana de Aprendizaje para la Conservación (IMAC), [<http://www.imacmexico.org>]
- 7.- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), [<http://www.eclac.cl>]
- 8.- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), [<http://cepal.org>]
- 9.- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), [<http://www.inegi.gob.mx>]
- 10.- Organización de las Naciones Unidas (ONU), [<http://www.un.org>]

## Anexo 1

Solicitud y respuesta de acceso a la información pública que se realizó al OAPAS, mediante el oficio No. 6087

Naucalpan de Juárez, Estado de México, 20 de noviembre del 2007.

Lic. Manuel Gómez Morin Martínez del Río, Director General de OAPAS:

Al tiempo que me es grato enviarle un cordial saludo, aprovecho la ocasión para referirle que soy estudiante de la carrera en Ciencias Políticas y Administración Pública impartida por la Facultad de Estudios Superiores Acatlan, y me encuentro realizando una investigación académica sobre la gestión del agua en el Municipio de Naucalpan de Juárez.

En virtud de que el organismo descentralizado del gobierno municipal que usted dirige, es el encargado de la prestación de este servicio, en el Municipio antes referido, he acudido a las oficinas ubicadas en Av. San Luis Tlatilco No. 19, Col. Parque Industrial Naucalpan, a efecto de solicitar la siguiente información:

- a) ¿Cuáles son las principales fuentes de abastecimiento de agua para cubrir la demanda del municipio? (nombre de los sistemas de distribución de agua, pozos, presas, etc. Y su participación porcentual en la cobertura del servicio).
- b) ¿Cuál es la demanda y el consumo diario de agua en los diferentes sectores? (habitacional, servicios, comercio, industria, etc.).
- c) ¿Cuál es la disponibilidad natural de agua en este municipio?
- d) En caso de que la demanda y el consumo de agua municipal supere la disponibilidad natural del municipio, ¿en qué porcentaje la supera?, ¿cuáles son las medidas que se han tomado al respecto?, y ¿cómo es cubierto el déficit de agua propia?
- e) ¿En qué porcentaje es cubierta la demanda del agua en el municipio?
- f) ¿Cuáles son los planes, programas y proyecciones que se tienen para seguir cubriendo la demanda de agua en el Municipio, en una visión a 10 años?
- g) En los últimos dos años ¿Cuánto ha recaudado OAPAS anualmente, y cuál es la distribución porcentual de esa recaudación? (cuánto se destina para pagar a CAEM ó CONAGUA, cuanto es utilizado para gastos de operación, cuanto para inversión en infraestructura, etc.).

Sin más por el momento, quedo agradecido de antemano por la amable atención a la presente solicitud, y en espera de su oportuna respuesta.

c. Héctor Hernández Bautista.



HÉCTOR HERNÁNDEZ BAUTISTA

P R E S E N T E

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 46 del Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Municipio de Naucalpan de Juárez, México; se da contestación a su solicitud de Acceso a la Información, mediante la cual, solicitó que mediante "correo electrónico" se le hiciera llegar la siguiente información:

- ¿Cuáles son las principales fuentes de abastecimiento de agua para cubrir la demanda del municipio? (nombre de los sistemas de distribución de agua, pozos, presas, etc. Y su participación porcentual en la cobertura del servicio.
- ¿Cuál es la demanda y el consumo diario de agua en los diferentes sectores? (habitacional, servicios, comercio, industrial, etc.)
- ¿Cuál es la disponibilidad natural de agua en este municipio?
- En caso de que la demanda y el consumo de agua municipal supere la disponibilidad natural del municipio, ¿En que porcentaje la supera?, ¿Cuáles son las medidas que se han tomado al respecto?, y ¿Cómo es cubierto el déficit de agua propia?
- ¿En qué porcentaje es cubierta la demanda del agua en el municipio?
- ¿Cuáles son los planes, programas y proyecciones que se tienen para seguir cubriendo la demanda de agua en el municipio, en una visión a 10 años?
- En los últimos dos años, ¿Cuánto ha recaudado OAPAS anualmente y cuál es la distribución porcentual de esa recaudación? (Cuánto se destina para pagar a CAEM o CONAGUA, cuánto es utilizado para gastos de operación, cuánto para inversión en infraestructura, etc.)

Le informo que mediante oficio DCOHM/606/07 la Dirección de Construcción y Operación Hidráulica ha remitido a la Unidad de Información del Organismo, lo siguiente:

1. Las fuentes principales de abastecimiento de agua son:
  - ❖ El sistema Lerma Cutzamala
  - ❖ La Presa Madín
  - ❖ Pozos Profundos Propios
2. La cobertura del servicio es:

❖ Sistema Lerma Cutzamala	70%
❖ Presa Madín	5%
❖ Pozos profundos	25%
3. La demanda considerada para uso habitacional es el siguiente:



❖ Popular:	175 lt/hab/día
❖ Medio:	200 lt/hab/día
❖ Residencial:	250 lt/hab/día

4. La disponibilidad natural de agua en el Municipio es relativamente buena, sin embargo el agua la recibimos en lugares dónde no se asienta el grueso de la población obligándonos a implementar tandeos.
5. El porcentaje que supera la demanda a la disponibilidad es aproximadamente de 21%. Para abatir este déficit el Organismo (OAPAS) perforó 9 pozos profundos, ubicados en zonas estratégicas que reforzarán el suministro y eliminarán los tandeos.
6. La demanda de agua potable está cubierta en un 97%. Dentro de los planes del OAPAS para los siguientes 10 años está la sectorización, automatización de los equipos, cambios de red de agua potable y de tomas domiciliarias.

Sin otro particular de momento, y en espera de que la información le sea de utilidad, quedo a sus órdenes para cualquier aclaración al respecto.

## Índice de diagramas

<b>Diagrama 1: Elementos integradores del desarrollo sostenible</b>	<b>62</b>
<b>Diagrama 2: Escenario tendencial (insostenible) del sector hidráulico</b>	<b>96</b>
<b>Diagrama 3: Escenario intermedio del sector hidráulico</b>	<b>96</b>
<b>Diagrama 4: escenario deseable del sector hidráulico</b>	<b>96</b>

## Índice de figuras

<b>Figura 1: Contraste nacional de disponibilidad natural media de agua</b>	<b>113</b>
---	------------

## Índice de gráficas

<b>Gráfica 1: Porción de agua dulce y salada en el planeta</b>	<b>111</b>
<b>Gráfica 2: Distribución de agua dulce en el planeta</b>	<b>111</b>
<b>Gráfica 3: Dinámica poblacional desde 1950 hasta 2000</b>	<b>114</b>
<b>Gráfica 4: Comparación de los principales usos del agua en la región XIII y el Estado de México</b>	<b>117</b>
<b>Gráfica 5: Superficie urbanizada y no urbanizada de Naucalpan</b>	<b>119</b>
<b>Gráfica 6: Principales tipos de usos de suelo en el territorio urbanizado en Naucalpan</b>	<b>119</b>
<b>Gráfica 7: Comparación entre disponibilidad de agua nacional y regional vs. Consumo municipal</b>	<b>125</b>

## Índice de Organigramas

<b>Organigrama 1: Integración del Consejo Consultivo de los Organismos de Cuenca</b>	<b>82</b>
<b>Organigrama 2: Integración de los Consejos de Cuenca</b>	<b>83</b>
<b>Organigrama 3: Integración del Consejo Consultivo Regional para el Desarrollo Sustentable</b>	<b>106</b>
<b>Organigrama 4: Integración del Consejo Consultivo Nacional</b>	<b>107</b>

## Índice de Tablas

<b>Tabla 1: Comparación entre las funciones del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable del Estado de México y el Consejo Consultivo de Protección a la Biodiversidad y Desarrollo Sostenible del Estado de México</b>	<b>104</b>
<b>Tabla 2: Demanda de agua para uso habitacional</b>	<b>124</b>