

45
28



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**ESPECIALISTAS EN HIDRAULICA:
HACIA UNA MAYOR PROFESIONALIZACION DEL
SERVIDOR PUBLICO EN LA COMISION
NACIONAL DEL AGUA.**

T E S I S A

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA**

(Especialidad en Administración Pública)

P R E S E N T A:

SANTA DEL CARMEN GALVEZ CORTES

ASESOR : LIC. RINA AGUILERA HINTELHOLHER



MEXICO, D. F.

FALLA DE ORIGEN

1995

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.



**EL PRESENTE TRABAJO SE IMPRIMIÓ CON EL APOYO DE
LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA**

***ESTE TRABAJO REPRESENTA LA CULMINACION DE UNA ETAPA
LARGAMENTE ESPERADA PARA DECIRLE A MI FAMILIA CUAN
INMENSO ES MI AMOR Y GRATITUD HACIA ELLOS.***

A MIS PADRES:

ARNALDO GALVEZ LUNA

ESTELA CORTES DE GALVEZ

Porque como padres, Dios no pudo haberme designado unos mejores.

A MI HIJO:

JOSE MANUEL DE LA CRUZ GALVEZ

Por ser el depositario de todos mis esfuerzos y esperanzas.

A MIS HERMANOS:

MARIA DE LOS ANGELES, MARLENE, ISIDRO Y LUPITA

***Por permitirme compartir con ellos la hermosa experiencia
de una familia unida.***

**DEDICO ESTE TRABAJO AL SISTEMA MEXICANO DE ENSEÑANZA,
A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO,
Y A LA FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES,
Porque a través de estas instituciones pude llegar
a culminar mis estudios de licenciatura.**

Con mi agradecimiento a:

LIC. RINA AGUILERA HINTELHOLHER

Por su valiosa asesoría en la Segunda Opción de Titulación.

ING. EZEQUIEL SAAVEDRA NIETO

**Por su apoyo e interés para que
yo iniciara este trabajo.**

DR. RICARDO UVALLE BERRONES

**Por el altruismo con que desempeña
su labor de mentor.**

LOS PROFESORES:

ENRIQUE NAVARRO GALLARDO

ENRIQUE VARAS GOMEZ

JAVIER HERNANDEZ PEREZ

ROBERTO MORENO ESPINOSA

**Porque la valía de sus colaboraciones
me permitió concluir este trabajo.**

CONTENIDO

	PAGINA
PROEMIO.	
I). ESTADO Y SOBERANIA.....	1
A). El Estado como administrador de los recursos acuíferos.....	3
B). La política institucional de irrigación.....	7
C). Creación y Desarrollo institucional de la Comisión Nacional del Agua.....	10
. <i>Motivos</i>	11
. <i>Objetivos</i>	11
. <i>Tipo de organización</i>	12
. <i>Políticas de trabajo</i>	13
II). MODERNIZACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN.....	16
A). La profesionalización en el gobierno moderno.....	20
B). La profesionalización de la Comisión Nacional del Agua.....	24
III). PROGRAMA DE PROFESIONALIZACIÓN DE ESPECIALISTAS EN HIDRÁULICA (Descripción).....	26
A). El perfil de la profesionalización.....	27
. <i>Criterios de reclutamiento y selección</i>	27
. <i>Grado de escolaridad</i>	28
. <i>Méritos al trabajo</i>	29
. <i>Profesión y estímulo</i>	29
. <i>Estabilidad en el puesto</i>	30
. <i>Capacitación, adiestramiento y reentrenamiento</i>	31
. <i>Calidad del trabajo desempeñado</i>	31
IV). EVALUACIÓN DEL SISTEMA.....	32
A). Resultados obtenidos.....	32
. <i>Grado de innovación profesional</i>	33
. <i>Productividad</i>	34
. <i>Competencia Profesional</i>	37
V. PROPUESTA DE MEJORA AL SISTEMA DE ESPECIALISTAS EN HIDRÁULICA.....	37

BIBLIOGRAFIA.

PROEMIO

El mundo moderno demanda a la Administración Pública la aplicación de métodos y técnicas modernas de trabajo congruentes con los avances tecnológicos que la aplicación de las ciencias pone a su disposición.

La profesionalización, fruto del mundo moderno, es un concepto a través del cual las instituciones elevan sus capacidades de gestión mediante la formación de profesionales capaces y comprometidos tanto con los objetivos organizacionales como con los propios. Esto conduce a la necesidad de plantear medidas que coadyuven al logro de la profesionalización del servidor público del sector hidráulico de la Administración Pública Federal, representado por la Comisión Nacional del Agua; este planteamiento específico se divide en cinco apartados.

En el primero se describen los antecedentes que dieron origen a la Comisión Nacional del Agua como ente desconcentrado. En el segundo se revisan los conceptos de modernización y profesionalización con el objetivo de sustentar la necesidad de utilizar este último como una herramienta que permita elevar la capacidad de gestión de la entidad.

En el tercero se expone el funcionamiento del Sistema de Especialistas en Hidráulica implantado por la dependencia. En el cuarto y quinto apartados se presentan la evaluación y las propuestas que podrían ser útiles para el logro de la profesionalización del sector.

D). ESTADO Y SOBERANIA

Una característica del Estado Moderno es su poder soberano, base de su organización y pervivencia. En este sentido el Estado es una organización encaminada a la dominación para asegurar la obediencia en favor del bien común.

Por eso, el Estado puede ser definido socialmente como "La unidad dotada originariamente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio"¹; lo cual nos lleva a reflexionar acerca del origen de la atribución de este poder; que implica necesariamente una facultad de coacción.

Para aclarar este derecho, es preciso remitirnos al origen del Estado mismo como una estructura creada por la sociedad, con características especiales. Este ente representa un medio para garantizar la convivencia en sociedad sin detrimento de la individualidad o libertad, traduciéndose esto, finalmente en un poder soberano no derivado de ningún otro poder superior y con la capacidad de coacción precisa para cumplir con los fines que la sociedad le señala.

La soberanía es un atributo del poder del Estado y "... se revela en la independencia de éste frente a otros Estados en cuanto a que ninguno de ellos debe intervenir en su régimen interior, el cual sólo es esencialmente modificable o alterable por su mismo elemento humano que es el pueblo o

¹ Jorge Jellinek. Teoría General del Estado. p. 133. Citado por Ignacio Burgos. Derecho Constitucional Mexicano. p. 212.

*nación, a los que corresponde la potestad de autodeterminación*². En el ejercicio de esta soberanía dimanada del pueblo, el Estado puede dotarse de leyes que estructuren a la nación, de manera que en ellas se exprese la voluntad popular apegada a tiempos y espacios físicos.

Este último elemento, en el cual se ejerce el poder estatal fundado en la soberanía, es el territorio, constituido a la vez como parte consustancial e inseparable de la naturaleza misma del Estado, ya que es una de sus partes formativas. Como componente del Estado actúa sobre las comunidades nacionales mediante sus propias condiciones o circunstancias, tales como: el clima, la naturaleza, el suelo, los recursos económicos, naturales, etcétera

Así, el Estado -como persona moral suprema de derecho público y sujeto de dominio con poder soberano- se erige como propietario del conjunto de bienes que conforman su territorio; ello implica que la propiedad del agua -siendo ésta uno de los componentes geográficos que conforman el territorio nacional- se preserva originariamente a la nación. Por ello, es compromiso del Estado su aprovechamiento en beneficio del interés general, tarea basada en los principios de justicia y equidad, coadyuvante del bienestar social³ y fortalecedora del desarrollo económico.

² *Ibid.*, p. 234.

³ En cuanto al bienestar y desarrollo social. Aquí entran los derechos a la educación, la salud, el trabajo, la vivienda, la seguridad social, la incorporación plena de las mujeres a la vida social, la protección a los niños, los ancianos y a los recursos de la nación. Esto de acuerdo a lo expresado por René Villarreal. *Liberalismo social y reforma del Estado*. p. 193.

Este compromiso del Estado mexicano se materializa cuando en la Constitución de 1917 se delimitan las propiedades de la nación, quedando bajo su responsabilidad la tarea del aprovechamiento, distribución equitativa y conservación de los recursos naturales -entre ellos el agua-, para lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, erigiéndose con ello, el agua en un recurso vital del poder estatal.

A). El Estado como administrador de los recursos acuíferos

En México, la necesidad del Estado de contar con un ente moral que administre las acciones en materia de agua, se remonta a la Constitución de 1917, que en su Artículo 27 resume las demandas populares de democracia y justicia social y plantea al Estado el aprovechamiento racional de la propiedad nacional, social y privada; el uso de la primera de ellas garantiza el desenvolvimiento común para la elevación de los niveles de vida de la sociedad en su conjunto, admitiendo la intervención de los particulares como entes representativos y participativos.

Basada en ello, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, en su Artículo 27 Apartado II, consigna lo siguiente: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originalmente a la Nación, la cual ha

tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada”⁴

Cuando en la cita precedente, consignamos que en la Constitución vigente se confiere la propiedad de tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio a la nación, entendemos que se está refiriendo simultáneamente al Estado, aún cuando estemos conscientes que jurídica y sociológicamente en ambos conceptos existe una diferencia. Para delimitar la responsabilidad de la función administradora de los recursos acuíferos, recordemos que el Estado cuenta con un gobierno constituido por el conjunto de órganos que efectúan las funciones del poder público, dentro de las cuales visualizamos al poder ejecutivo que tiene como instrumento fundamental de trabajo a la administración pública; consecuentemente, el ordenamiento constitucional anterior confiere a la administración pública la tarea de administrar con equidad y justicia los problemas relacionados con la extracción, uso y aprovechamiento de los recursos hidráulicos del país.

Son los gobiernos posrevolucionarios los que captando la demanda social de aprovechamiento benéfico de los recursos hidráulicos para el fomento de la agricultura y bienestar en el campo, inician una política tendiente a la administración, repartición y aprovechamiento equitativo del agua.

El Presidente Madero -estadista de gran visión- presenta una reglamentación y generalización del uso del agua⁵, cuyos objetivos son:

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1994, p. 22.

⁵ Secretaría de la Presidencia. México a través de los Informes Presidenciales. Tomo V Vol. 1., p. 227.

Estudio de las disposiciones legales que tienden a favorecer el desarrollo de la irrigación, a través de la construcción de obras y aprovechamiento de los depósitos corrientes de aguas subterráneas.

En el régimen presidido por Venustiano Carranza, con el ordenamiento jurídico establecido en la Constitución de 1917, se precisa la propiedad que detenta la nación sobre el conjunto de los recursos naturales, entre ellos el agua; se anuncia el proyecto de Ley sobre Aguas de Propiedad Federal y finalmente, deslinda el control de aguas de propiedad federal correspondiendo su atención a la Secretaría de Agricultura y Fomento.

Durante el régimen de Alvaro Obregón, la administración pública intenta poner en práctica el espíritu manifiesto en el artículo 27 de la Constitución de 1917 y el 1o. de marzo de 1921⁶ crea la Dirección de Irrigación dependiente de la Secretaría de Agricultura y Fomento, organismo público que efectúa las reglamentaciones correspondientes a su funcionamiento para llevar a cabo las tareas necesarias que conduzcan al aprovechamiento racional y efectivo de las aguas nacionales.

El gobierno encabezado por Plutarco Elías Calles, "El Gran Constructor", le da real dimensión al papel del agua como compromiso del Estado con la sociedad, retomando los principios rectores establecidos en la Constitución de 1917; concreta una política que plantea al Estado como ejecutor y administrador de obras de riego.

⁶ Secretaría de la Presidencia. *México a través ...*, Tomo V. Vol. 3., p. 19.

Para ello, promulga el 4 de enero de 1926⁷ la "Ley sobre Irrigación con Aguas Federales" con la cual se crea la "Comisión Nacional de Irrigación" misma que da principio a sus labores el 28 del mismo mes y año, con un carácter semiautónomo que le permite planear, proyectar, construir y operar obras de riego. El establecimiento de este organismo sienta las bases de una política hidráulica tendiente al incremento de la producción agrícola del país.

La obra iniciada por el Presidente Calles puede considerarse la piedra angular sobre la cual se asienta la política hidráulica actual, ya que como es digno de resaltar, durante este régimen existe una clara visión de la necesidad de aprovechar el agua como un factor decisivo del progreso económico y social del país en general, vía la construcción de obras de infraestructura hidráulica que incorporarán a la producción agrícola aquellas regiones que por sus condiciones se encontraban rezagadas; para ello se amplían las obras del Valle del Mezquital en Hidalgo; se plantea la desecación de la Laguna de Guatimapé en Durango, y el desagüe del Valle de Queréndaro en Michoacán; se presta atención a las obras de defensa y saneamiento en la margen del río Bravo y conjuntamente se efectúan estudios de hidrología subterránea que favorezcan directamente a la agricultura.

El gobierno presidido por Pascual Ortiz Rubio crea los Sistemas Nacionales de Riego -actualmente denominados Distritos de Riego- para dotación de tierras aptas para el cultivo al pequeño propietario; y la Comisión Técnica

⁷ Secretaría de la Presidencia. México a través..., La Obra Hidráulica, p. XL.

para dotación de agua al Distrito Federal que desde entonces se vislumbraba como una necesidad apremiante.

El 30 de agosto de 1934⁸, durante el régimen de Abelardo L. Rodríguez se deroga la "Ley sobre Irrigación con Aguas Federales y se promulga la "Ley de Aguas de Propiedad Nacional" que reglamenta los usos y aprovechamientos del agua en los rubros agrícola, industrial y de energía hidroeléctrica.

Gran sentido social se dio a la administración del agua durante el régimen de Lázaro Cárdenas del Río, el cual, buscando mejorar las condiciones de las clases más desprotegidas crea el Departamento de pequeña Irrigación que concluye durante su mandato 17 obras que llevan agua a pequeñas áreas de cultivo.

B). La política institucional de irrigación

El 1o. de diciembre de 1946⁹, al ascender a la presidencia Miguel Alemán Valdés, la Comisión Nacional de Irrigación desapareció, dando paso a la Secretaría de Recursos Hidráulicos, la cual, apegada a la "Ley de Aguas de Propiedad Nacional" agrupó a otras dependencias del gobierno federal, que realizaban actividades en las que estaba involucrado el manejo del agua. Las labores de esta Secretaría de Estado, si bien continuaron orientadas a la construcción, contemplaron el enfoque del uso múltiple del agua, manifiesto a través de la creación de Comisiones Ejecutivas para

⁸ *Ibidem.*, p. XLVI.

⁹ Secretaría de la Presidencia. *México a través...*, Tomo V, Volumen 4, p. 588.

el Desarrollo Integral de las cuencas de los más importantes ríos de la república.

Con la presidencia de Adolfo Ruiz Cortines se impulsaron las obras de agua potable, alcantarillado y drenaje de la ciudad de México y se concluyó la construcción de las grandes presas Internacional Falcón; Miguel Hidalgo, Sinaloa; Tacotán, Jalisco; Mocúzari, Sinaloa; así como las presas Barranca del Muerto, Filares y Mixcoac¹⁰ para protección de la ciudad de México. Se inició la construcción de una planta de tratamiento de aguas negras del Gran Canal, así como diversas obras de pequeña irrigación.

El régimen encabezado por Adolfo López Mateos efectuó trabajos de construcción en distritos de riego, preferencialmente en cultivos de trigo, maíz y algodón; continuó con las obras de agua potable, alcantarillado y desagüe de la ciudad de México, concluyó las presas Anzaldúas, Tamaulipas; Guadalupe, Chihuahua; El Marqués, Oaxaca; El Tunal, Durango; La Calera, Guerrero; Antonio Alzate y San Bernabé, México entre otras. Inició la construcción de la presa de almacenamiento y generadora de energía eléctrica Netzahualcoyotl, Chiapas; realizó el entubamiento de los ríos de la Piedad, Becerra, La Magdalena, Tacubaya y parte del San Joaquín en la ciudad de México¹¹

¹⁰ Secretaría de la Presidencia. *México a través ...*, "La Obra Hidráulica", pp. 166-178

¹¹ *Ibid.*, pp. 187-197

Gustavo Díaz Ordaz, continúa con la construcción de obras de grande irrigación entre las cuales destacan: las presas La Gavia, Guanajuato; Josefa Ortiz de Domínguez, Sinaloa; La Villita, Michoacán; Las Tórtolas, Durango y diversas obras de pequeña irrigación, concluye la construcción de las presas Netzahualcoyotl, Chiapas y la presa Internacional la Amistad,¹² así como obras de riego, control de ríos y de defensa, obras de agua potable y alcantarillado y plantea el uso racional del agua.

El 30 de diciembre de 1971¹³ Luis Echeverría Álvarez, formula la "Ley Federal de Aguas"; que unifica las leyes anteriores y se erige como un instrumento idóneo para el progreso integral de México; continúa siendo la Secretaría de Recursos Hidráulicos el organismo encargado de las acciones en materia de agua. En el año de 1976 mediante Decreto Presidencial, La Secretaría de Recursos Hidráulicos se fusiona con la Secretaría de Agricultura y Ganadería dando lugar a un nuevo organismo denominado Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos a través del cual se continúa con la labor de construcción de 149 obras de grande irrigación, crea la Comisión del Lago de Texcoco¹⁴ cuyo objetivo es la búsqueda del aprovechamiento del agua contenida en dicho lago y control de la contaminación que el mismo genera en la ciudad de México, siendo la primera vez en la historia que se toman en cuenta los problemas que genera la contaminación ambiental. En este sexenio se creó el Plan Nacional Hidráulico tendiente a la correcta administración del agua y la preservación de su calidad.

¹² *Ibidem.*, pp. 204-211.

¹³ *Ibidem.*, p. LXXI.

¹⁴ *Ibidem.*, p. 221.

Durante el Gobierno encabezado por José López Portillo, se impulsó el desarrollo del sistema hidráulico del noroeste y las obras de pequeña irrigación construyéndose también obras de grande irrigación y la presa Chicoasén que sirve para almacenamiento y control de avenidas además de generar energía eléctrica.

Con Miguel de la Madrid Hurtado, la obra hidráulica se encamina a la construcción de distritos de riego y diversas obras dentro de las cuales podemos citar: Bacurato y Presidente José López Portillo, Sinaloa; y José López Portillo en Nuevo León.

C). Creación y Desarrollo institucional de la Comisión Nacional del Agua

Durante el régimen encabezado por Carlos Salinas de Gortari, el "1o. de febrero de 1989, en el salón de recepciones de Palacio Nacional, el ciudadano presidente de la República presidió el acto con el cual se instaló la Comisión Nacional del Agua"¹⁵; planteándose que con dicho acto se marcaba un nuevo avance en el desarrollo institucional para el uso y aprovechamiento de este recurso de vital importancia.

¹⁵ Instalación de la Comisión Nacional del Agua. p. 1.

. Motivos

Entre los imperativos de la vida moderna, encontramos que regular el agua para su control y conservación es una necesidad imprescindible, tomando en cuenta que el trinomio integrado por mucha gente-poca agua-desperdicios genera la necesidad de aplicar medidas tendientes a procurar la distribución adecuada de las aguas nacionales en sus diversos usos, así como el desarrollo de la infraestructura hidráulica del país, y este es el espíritu que alienta a la Comisión Nacional del Agua.

. Objetivos

Con la Creación de la Comisión Nacional del Agua, la Administración Pública emprende una tarea encaminada a dar unidad y congruencia a sus acciones para resolver con equidad y justicia los problemas relacionados con la extracción, uso y aprovechamiento del agua. Esto permitirá atender la necesidad social, económica y ecológica de regular el agua para su control y conservación contemplando fórmulas que amplíen la participación de los ciudadanos, de las organizaciones y de las comunidades, los cuales contribuirán con el pago de los costos del servicio de acuerdo a los beneficios obtenidos; con ello se persigue: A). Coadyuvar al desarrollo sostenido y estable que requiere el país a través de la recuperación económica, B). Satisfacer las necesidades generadas por el incremento demográfico y C). Buscar el mejoramiento productivo del bienestar social.

Para lo anterior, la Comisión Nacional del Agua deberá proponer la política en materia de recursos hidráulicos, coordinar y ejecutar en su caso los programas en la materia, medición y regulación de usos alternativos, otorgar las concesiones o asignaciones correspondientes; proyectar, construir y operar las obras hidráulicas que competan al gobierno federal garantizando la seguridad; encauzamiento y control de ríos; establecimiento de normas y apoyos técnicos a los usuarios y coordinación del sistema financiero del agua.

. Tipo de organización

El 16 de enero de 1989¹⁶, mediante Decreto Presidencial Carlos Salinas de Gortari, crea la "Comisión Nacional del Agua" como órgano desconcentrado¹⁷ de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, cuyas atribuciones contemplan definir y ejecutar los programas y acciones en materia de agua, con la coordinación entre dependencias federales y con los gobiernos estatales.

Con ello, se integran todas las facultades del Ejecutivo Federal relacionadas con el manejo del agua, en una sola institución constituyéndose en un paso fundamental para garantizar una política total del agua, así como la satisfacción creciente y equilibrada de las necesidades en la materia,

¹⁶ Foro Nacional de Consulta Popular sobre el agua. p.4.

¹⁷ De acuerdo con Enrique Pérez de León "La desconcentración puede entenderse como la transferencia que de ciertas competencias hace la administración pública en favor de órganos que no tienen personalidad jurídica diversa, sino que continúan formando parte de la propia administración pública, aunque sí gozan de cierta autonomía". Notas de Derecho Constitucional Administrativo. p. 172.

ampliando esquemas que materialicen la desconcentración de la administración pública y fortaleciendo mecanismos de concertación a través de una autoridad única en la materia.

En suma, a la Comisión Nacional del agua se le otorgan funciones, atribuciones y facultades de actuación en materia de agua, las cuales, no hay que olvidar siguen perteneciendo al Estado.

. Políticas de trabajo

La Comisión Nacional del Agua se integró de acuerdo al Decreto de su creación, por las unidades administrativas existentes en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos siguientes: Dirección General de Administración y Control de Sistemas hidrológicos; Dirección General de Captaciones y Conducciones de Agua; Dirección General de Irrigación y Drenaje; Dirección General de Seguimiento y Control de Obras Hidráulicas; Servicio Meteorológico Nacional; Subdelegaciones de Infraestructura Hidráulica y las Residencias Generales correspondientes; la Comisión Nacional de Aguas del Valle de México y Lago de Texoco; todas ellas abocadas a efectuar tareas relacionadas con los recursos hidráulicos.

Una vez integradas a la Comisión Nacional del Agua las unidades antes citadas; esta estableció una estructura propia (ANEXO 1) regida por el Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, como se detalla a continuación:

Áreas sustantivas de nivel central integradas por una Dirección General que es la que cuenta con la titularidad del órgano y se encarga de la aplicación de las estrategias fundamentales, y cinco Subdirecciones Generales denominadas de Planeación y Finanzas; Infraestructura Hidroagrícola; Infraestructura Hidráulica Urbana e Industrial; Administración del Agua; y Administración. Las primeras cuatro se encargan de realizar funciones de tipo técnico-operativas y la última las de tipo técnico-administrativas, todas ellas se encuentran en igual nivel jerárquico sin que cuenten con preponderancia una sobre las otras. Al frente de cada una se encuentra un Subdirector General que se auxilia de Gerencias que efectúan específicamente sus tareas; y colabora con el Director General de la Comisión Nacional del Agua, siendo éste el único responsable del ejercicio de la institución.

En el nivel central también se establecen Áreas de Apoyo integradas por Auditoría; Jurídica e Información y Participación Ciudadana, las cuales se fundamentan en las facultades que le confiere el Reglamento interior al Titular la Comisión Nacional del Agua. Cada una de ellas, orientadas a vigilar políticas, normas, sistemas y procedimientos técnicos y administrativos de la institución.

En el interior de la república, cuenta con Gerencias Regionales y Gerencias Estatales, las cuales representan a las instancias desconcentradas que articulan, dan congruencia y viabilidad a las acciones y programas en las cuencas hidrológicas las primeras, y en las Entidades Federativas las segundas.

Cuenta, asimismo, con un Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, cuyo papel es contribuir a la autonomía tecnológica del país en el aprovechamiento y manejo racional e integral del agua.

Fruto del trabajo de la Comisión Nacional del Agua fue la "Ley de Aguas Nacionales" que entró en vigor el 2 de diciembre de 1992¹⁸, con una orientación que tiene un alto contenido social, cuya filosofía se funda en "la regulación, uso y aprovechamiento de las aguas, distribución y control; preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral y sustentable"¹⁹

El 9 de diciembre de 1994²⁰, se plantea un cambio en la política de trabajo, ya que Ernesto Zedillo Ponce de León, titular del Ejecutivo, somete a consideración del H. Congreso de la Unión una iniciativa de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la cual propone la creación de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, correspondiéndole la tarea del "... aprovechamiento del agua con la necesidad de actualización constante de su marco jurídico, la urgencia de fomentar la participación de la iniciativa privada para expandir, rehabilitar y operar la infraestructura hidráulica que permita

¹⁸ Informe 1989-1993 de la Comisión Nacional del Agua. p. 42.

¹⁹ Ley de Aguas Nacionales. p. 11.

²⁰ Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. p. 38.

suministrar el agua y sanear los afluentes industriales y doméstico; siendo preciso a su vez establecer la normatividad adecuada para la ejecución de proyectos de uso y control de agua, el diseño y construcción de proyectos complejos, las acciones tendientes a prevenir desastres y el reforzamiento de políticas y operación del agua con base en un esquema integral de aprovechamiento racional de nuestros recursos naturales”²¹

El Planteamiento señalado en el documento emitido por Ernesto Zedillo implica que la Comisión Nacional del Agua pase a depender de la Secretaría del Medio ambiente, Recursos Naturales y Pesca; y contempla una visión integral del manejo del agua que además de un gran contenido político y social introduce un elemento económico importante que es la participación de la iniciativa privada en el aprovechamiento de los recursos hidráulicos del país; por lo cual es de esperarse que se presente una reestructuración de la Comisión Nacional del Agua para permitir su adecuación a las condiciones planteadas en este documento.

II). MODERNIZACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN

La modernización sienta sus bases en la Europa occidental del Siglo XVII, donde la teoría social del liberalismo, resultante de la Reforma y la Ilustración, abre al hombre un panorama en el cual la fe en el progreso y

²¹ *Ibid.*, p. 10.

la razón entran a formar parte del universo de las ideas, pero, es con la Revolución Francesa donde la modernización se consolida como un concepto y modo de vida en el cual la libertad permite desarrollar la creatividad que se traduce en un movimiento continuo de búsqueda y redescubrimiento de la realidad, generando con ello un conjunto de capacidades que se aplican para modificar significativamente las condiciones de vida a través de valiosas aportaciones a la sociedad, a la política y a la economía.

La modernización en la esfera social ha dado paso a la "movilización social" definida como "el proceso mediante el cual las grandes agrupaciones de viejos vínculos sociales, económicos y psicológicos se desgastan y se rompen y las personas quedan libres para absorber nuevas pautas de socialización y de conducta"²², esto conduce a estructuras sociales en las cuales las actividades o roles individuales se encuentran muy diferenciados y especializados como es el caso de los roles ocupacionales, políticos, familiares, etcétera, los que no suponen correspondencia unos con otros; todo ello regido por nuevas pautas culturales encaminadas al progreso; el mejoramiento; la felicidad; la expresión espontánea de capacidades y sentimientos, la individualidad y la dignidad como valor moral así como la eficiencia.

En el ámbito económico, la modernización se traduce en sistemas industriales especializados que mueven mercados complejos, todo ello

²²K. W. Deutsh. Social Mobilization and Political Development". American Political Science Review, 55, pp. 494-495. Citado por S.N. Eisenstad. Modernización. Movimientos de protesta y cambio social. p. 13.

impulsado por los altos grados de tecnología alcanzados a través de la experimentación y aplicación sistemática de los conocimientos científicos; y en el ámbito político los gobernantes del mundo moderno se basan en el apoyo de los gobernados, mismos que jugando el papel de objetos y beneficiarios son los que finalmente les confieren legitimidad vía expresiones institucionales.

Factor importante de la modernización es la temporalidad, o sea, que los problemas, los medios, las organizaciones y los valores están sujetos a la etapa de modernización que esté viviendo una sociedad; así la modernización está directamente vinculada a la actualidad, y ésta, a su vez se encuentra regida por el modo de producción existente.

Por ello nuestra modernidad se circunscribe en un mundo capitalista con grandes avances tecnológicos que le imprimen una dinámica acelerada que golpea cotidianamente al hombre; en la cual los medios de comunicación masiva utilizan una batería técnica refinada para dirigir a la opinión; y los grandes avances logrados en la electrónica, los satélites artificiales, la informática, etcétera, juegan un papel importantísimo para nuestro desenvolvimiento en una sociedad caracterizada por una constante lucha desesperanzada entre países desarrollados y subdesarrollados, con un manejo de los mecanismos de control por parte de los poderosos sobre las materias primas del planeta, así como el encaramiento a procesos inflacionarios que cada día agobian en mayor medida al hombre de esta época.

Lo anterior plantea al mundo capitalista una dinámica de reestructuración constante, que hoy, se traduce en tendencias a la globalización y la interdependencia de los mercados, signado por una revolución tecnológica producto de la ciencia, que demanda el nacimiento de nuevas categorías ocupacionales tendientes hacia un profesionalización.

La profesionalización surge entonces, como una respuesta a las necesidades que plantean las transformaciones de la sociedad y del Estado, en las cuales, los procedimientos de gobierno demandan de una adecuación que utilizando con creatividad los avances tecnológicos que brinda el avance científico, sitúen al trabajo de gobierno en posición de detonador del cambio democrático, para con ello garantizar y mantener la aceptación de los acuerdos institucionales con los cuales la sociedad lo califica.

Así, el concepto de profesionalización, como fruto del mundo moderno, implica la utilización de un conjunto de conocimientos especializados y referidos a los aspectos de formación y aprendizaje que se traduce en habilidades y destrezas humanas para desempeñar las diferentes categorías ocupacionales existentes.

Implicando, lo anterior, que mediante la profesionalización se procura aportar las capacidades humanas que las organizaciones requieren, desarrollando las habilidades y aptitudes del individuo para convertirlo en un ente productivo, que a la vez que cumpla con los objetivos de la

organización obtenga satisfacciones para sí mismo y para el medio en que se desenvuelve.

Podemos resumir que la profesionalización se ha convertido en una piedra clave del desarrollo, pues tomando en consideración que debido a los grandes avances científicos los empleos se van haciendo cada vez más complejos y están experimentando un proceso de especialización; ello demanda la existencia de miembros eficaces en las organizaciones que además del aprendizaje de ciertas habilidades vinculadas al empleo, comprendan el objetivo que se propone la organización, sus modos de actuar, su atmósfera o cultura y las diversas posibilidades de promoción que contiene.

A). La profesionalización en el gobierno moderno

El final del Siglo XX plantea al Estado dos retos fundamentales: uno existente en los reclamos democráticos de una sociedad compleja, plural y heterogénea; el otro representado por una profunda crisis económica que ha revelado no sólo el carácter desigual de la distribución de la riqueza, sino también la ineficiencia e irracionalidad de las estructuras existentes.

El primer desafío plantea una transición no violenta e institucional a un régimen político realmente democrático; el segundo requiere una modernización acelerada del sistema económico, administrativo y cultural que reclama profundas transformaciones dentro de los Estados para

desempeñar su papel protagónico de reconstrucción y modernización de la sociedad.

Los procesos de cambio constantes a que está sometido el mundo moderno, obligan al gobierno a mejorar sus estructuras y procesos so pena de caer en el rezago; lo cual conduce al anacronismo y por ende, al incumplimiento de los objetivos planteados por la sociedad que es finalmente quien lo califica a través del voto. Lo anterior, implica que los gobernantes y sus cuadros administrativos aprovechen con inteligencia las facultades y capacidades con que cuentan para responder con eficiencia a los requerimientos planteados, y en esta medida coadyuvar al progreso de la sociedad, pues ello constituye la garantía de sobrevivencia del Estado como ente saludable y vigoroso.

Ante esta situación, el trabajo de gobierno -sujeto a la dinámica cambiante de los procesos económicos, políticos y sociales- debe responder a los requerimientos que le impone su actuación ante economías abiertas con innovaciones técnicas, de competencia creciente, en las cuales la vida humana se ha revalorado en el sentido de considerar a los individuos "votantes, clientes, usuarios y contribuyentes"²³, como se puede apreciar en el siguiente planteamiento:

"¿Como puede (y debe) jugar el gobierno su papel directivo global de cara a una sociedad cada vez más autónoma, compleja y

²³ Rina Aguilera Hintelholzer. Clase de Metodología de la 2a. Opción de Titulación. Centro de Educación Continua de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, D.F., 22 de noviembre de 1994..

controversial, estremecida además por rápidas innovaciones tecnológicas, globalización económica, cambios demográficos y significados de vida en transformación y, en nuestro caso atrapada aún por problemas de desigualdad, pobreza, atraso...?"²⁴

Esto indica que el gobierno además de atender el reclamo de eficacia en la gestión pública²⁵, debe considerar la transparencia del proceso y poseer la flexibilidad necesaria para cambiar al mismo ritmo que las demandas generadas por el progreso tecnológico le exijan. Aunado a lo anterior, el trabajo de gobierno tiene que buscar los medios que le permitan salvar el obstáculo que representa aprovechar los escasos recursos con que cuenta para mejorar su desempeño.

Esta nueva realidad encamina al trabajo de gobierno a la medición estricta de los resultados de la propia acción gubernamental para determinar la calidad de sus servicios y la eficacia con que utiliza sus recursos; esto implica un cambio en la mentalidad del factor humano con que cuenta, pues dejando a un lado las improvisaciones, debe orientarse al uso de las herramientas que los avances científicos y tecnológicos del mundo moderno pone en sus manos para lograr la competitividad y la excelencia, y esta búsqueda debe necesariamente incluir el dominio de un saber profesional que sienta las bases de métodos técnicos y científicos objetivos que trasciendan en la institución.

²⁴Luis F. Aguilar Villanueva. El estudio de las Políticas Públicas (Estudio introductorio y edición), p. 25.

²⁵Se entiende por gestión pública a la suma de procesos y procedimientos que se efectúan en su espacio interior, es decir, en el seno de sus espacios administrativos. De acuerdo con Ricardo Uvalle Berrones. Un testimonio de gestión y modernización administrativa. El Gobierno del Estado de Sinaloa, p. 19.

Aquí juega un papel muy importante la profesionalización, ya que a través de ella, el gobierno puede lograr sus objetivos respondiendo a la lógica de la racionalidad instrumental o de procedimientos, tomando en cuenta el costo-beneficio que representa su actividad.

La profesionalización en el trabajo de gobierno, implica que los representantes del Estado cuenten con el máximo nivel de conocimientos técnicos, científicos, habilidades y sensibilidad que le permitan alcanzar los objetivos del sector público y las expectativas personales de desarrollo de los propios servidores públicos; en suma, responder a los reclamos sociales, tal como se expresa en el siguiente planteamiento.

“Un Estado que tiene servidores competentes y leales cuida mejor su razón de ser y tiene mayores opciones de practicar la política, ejecutar la administración y formular políticas públicas para atender reclamos sociales, necesidades públicas y demandas de competencia.”²⁶

Finalmente, el grado de profesionalización en el trabajo de gobierno se refleja en la solución real de problemas, ya que si una organización cuenta con personal que desempeñe sus labores con aptitud y destreza, puede atender con eficiencia los requerimientos que la sociedad le plantea.

²⁶Ricardo Uvalle Berrones. “Formación de directivos y calidad total de los servicios”. No. 24 de la Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México. p. 20.

B). La profesionalización de la Comisión Nacional del Agua

La vida humana se basa en el trabajo y habiéndose reducido éste a un medio de subsistencia consistente en una serie de operaciones rutinarias y repetitivas, plantea al mundo moderno la tarea de reencontrarlo como un fin a realizar, a través del cual se realice el propio individuo.

Consciente de lo anterior, la Comisión Nacional del Agua, ante el reto que representa generar y desarrollar mecanismos adecuados para administrar con eficiencia y modernidad el agua -un recurso renovable de interés general, propiedad de la nación- considera una necesidad contar con profesionales calificados y dispuestos a desarrollarse dentro de la institución.

Para atender las tareas que requirieren llevar a cabo las áreas fundamentales de la Comisión Nacional del Agua, se estructuró con un nivel central que cuenta con cinco áreas sustantivas y tres de apoyo; a nivel regional con seis Gerencias y a nivel Estatal con treinta y dos Gerencias que cuentan con recursos humanos sujetos a un régimen de contratación integrado por personal de base constituido por las adscripciones de tabulador general, y personal de confianza que aglutina a mandos superiores y mandos medios con capacidad de toma de decisiones.

La organización formal de las empresas públicas no resulta tan importante en la práctica como parecen sugerir los imponentes organigramas que se presentan, lo que sí es vital en una organización es que los recursos

humanos asignados cuenten con la aptitud y destreza que el puesto requiere; por lo cual en la Comisión Nacional del Agua se plantea la tarea impostergable de pugnar por una verdadera profesionalización que conduzca a elevar la eficiencia de la institución.

Así, profesionalizar a la Comisión Nacional del Agua implica dotarla de una planta permanente de personal operativo que, con destreza y habilidad, lleve a cabo la tarea de procesar la información que le permita al mando superior, vinculado con la política, tomar las decisiones adecuadas; para ello se requiere de un conocimiento profundo acerca de las funciones que como órgano unitario le asigna la Administración Pública y que le permiten cumplir con responsabilidad la tarea de garantizar la distribución uso y preservación del agua respondiendo a patrones de eficiencia y equidad.

Las tareas encomendadas a la Comisión Nacional del Agua, requieren de profesionales tanto de la rama de ciencias sociales como de ciencias exactas; éstos últimos realizan tareas de tipo eminentemente técnico-operativo que demandan el trabajo desempeñado por ingenieros civiles, químicos, geólogos, electromecánicos, topógrafos, agrónomos, en comunicaciones y electrónica, electricistas e industrial; arquitectos, matemáticos, actuarios, biólogos, hidrólogos, físicos y diseñadores gráficos.

En el área de ciencias sociales nos encontramos que las profesiones de licenciados en informática, en administración, en ciencias de la comunicación, en economía, en derecho, en geografía, en finanzas, en

antropología, en trabajo social y contadores públicos tienen un campo de acción importante dentro de las funciones que efectúa la institución, ya que son los responsables de las tareas técnico-administrativas.

Lo anterior, se puede apreciar como una descripción de los requerimientos del saber profesional que las áreas integrantes de la Comisión Nacional del Agua demandan para atender de manera moderna las tareas derivadas del uso, distribución y aprovechamiento del agua, que contemplan diversos aspectos, tales como: la administración de los recursos financieros con que cuenta la Comisión; la construcción, mantenimiento, rehabilitación y operación de obras de riego y drenaje que apoyan la producción en el campo; atención a demandas y servicios de agua potable y alcantarillado de la población en general; logro de la autonomía tecnológica del país en el aprovechamiento y manejo racional e integral del agua, mediante la investigación, la verificación del uso y aprovechamiento en general de las aguas nacionales, así como la ampliación de esquemas que permitan a los particulares tomar parte en las diversas actividades relacionadas con este recurso.

III). PROGRAMA DE PROFESIONALIZACIÓN DE ESPECIALISTAS EN HIDRÁULICA (Descripción)

En 1989 se creó la Comisión Nacional del Agua con personal proveniente de la Secretaría de de Agricultura y Recursos Hidráulicos. A la nueva estructura se adecuaron los puestos existentes, lo cual motivó que las

denominaciones de Jefes y Subjefes de Departamento pasaran a ser Especialistas en Hidráulica.

Un año después, a través de la Gerencia de Personal, se implantó el Sistema de Especialistas en Hidráulica, con un planteamiento teórico basado en el enfoque sistémico, emergido de la idea de incrementar las habilidades y destrezas del personal técnico-operativo, cuyo objetivo es:

*“...incorporar profesionales calificados susceptibles de desarrollarse a mediano y largo plazo, como participantes activos en la realización de los programas sustantivos de la Comisión Nacional del Agua, que mejoran su capacidad de ejecución como institución y garantizan a futuro la continuidad de sus programas”.*²⁷

A) El perfil de la Profesionalización

En el caso específico el perfil de profesionalización de los Especialistas en Hidráulica podemos precisar, que este contiene los elementos que se enumeran a continuación:

. Criterios de reclutamiento y selección

El reclutamiento de personal se efectúa a través de tres vertientes: la primera de ellas representada por instituciones de educación superior, vía prestadores de servicio social, la segunda por personal interno de la propia

²⁷ Comisión Nacional del Agua. Especialistas en Hidráulica. “La Fuerza de una Tradición”, Fascículo 1, p. 2.

Comisión y la tercera a través de instituciones, asociaciones o empresas de profesionistas, a los cuales se les somete a un proceso de selección para analizar, revisar y confrontar el perfil de puestos con la escolaridad y experiencia, de ahí se procede a una entrevista inicial orientada a integrar los intereses personales y profesionales del aspirante a los de la institución, para posteriormente practicar evaluación psicométrica con el objeto de verificar su capacidad intelectual, y finalmente, cuando se han cubierto estos requerimientos, se realiza una evaluación técnica que permitirá identificar el nivel de conocimientos sobre el área en la cual desempeñará sus labores. Estas acciones generan los parámetros de calificación (Anexo 2), cuyos resultados se aplican a la contratación de acuerdo al tabulador de sueldos y salarios vigentes. (Anexo 3). Para concluir el proceso se hace entrega de una carpeta denominada "Inducción al personal".

. Grado de escolaridad

El sistema, como requisito para el ingreso, solicita que el aspirante cuente con título profesional o cien por ciento de créditos terminados con promedio mínimo de 8.0 en una carrera afín con las labores desempeñadas por la Comisión Nacional del Agua.

. Méritos al trabajo

Estos se contemplan a través de la aplicación, por parte de la Gerencia de Personal, de una evaluación anual del desempeño efectuada entre los meses de octubre a diciembre, que mide los resultados del trabajo desarrollado mediante evaluación del jefe inmediato y autoevaluación del interesado, previo cumplimiento de requisitos representados por una antigüedad laboral mínima de seis meses, presentación de original y copia de la documentación que avale cursos relacionados con el área de trabajo realizados durante el período a evaluar y en caso de ser pasante presentar comprobante del 60% de avance en el trabajo recepcional.

Los resultados de esta evaluación anual del desempeño determinan la situación del Especialista en Hidráulica pues, apegada a un promedio de puntaje (Anexo 4) se refleja en la aplicación a niveles de tabulador, que implica a su vez incremento en las percepciones las cuales aumentan de acuerdo al mayor número de puntos obtenidos, o bien significa el término de la relación laboral, en caso de no alcanzar el puntaje requerido por el sistema.

. Profesión y estímulo

Los profesionistas que ingresan al sistema, se desarrollan contratados bajo el régimen de confianza, en el ámbito técnico-operativo encargado de efectuar los trabajos de apoyo para la toma de decisiones que efectúan los

niveles superiores -integrado en su mayoría por profesionales capaces-; ello les permite amplias posibilidades de un desarrollo profesional, ya que a través del trato directo con estos últimos tienen la oportunidad de obtener y desarrollar una amplia experiencia en el ramo.

Por otra parte, el planteamiento del sistema indica que para lograr cuadros profesionales operativos, permite a sus integrantes diseñar sus propios planes de carrera, motivando con ello un amplio desarrollo profesional a través de la vinculación de los intereses profesionales con los programas institucionales, tomando en cuenta las respuestas a cambios tecnológicos, así como la vanguardia en la aplicación de tecnología; todo esto, sujeto a derechos y obligaciones (Anexo 5) que su incorporación al sistema les confiere y enmarcado por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio de Estado.

. Estabilidad en el puesto

Una característica importante del sistema, es, que al buscar la formación de profesionales preparados para una misión específica, se orienta a la formación de expertos a los cuales se les garantiza, de acuerdo al desempeño de sus funciones, durabilidad y permanencia en el cargo.

. Capacitación, adiestramiento y reentrenamiento

Para ello, el sistema cuenta con tres programas denominados "Titulación, Capacitación y Becas"; el primero tiene como objetivo apoyar en la titulación a los pasantes adscritos al sistema, previa presentación de la carta de pasante o constancia de cien por ciento de créditos terminados, y consiste, tanto en facilidades de horario para efectuar el trabajo de tesis, como pago de un porcentaje de los gastos efectuados e impresión del documento.

El segundo programa tiene como objetivo capacitar técnicos y profesionales en materia de agua, mediante dos modalidades: de habilidades generales, encaminada a temas administrativos y de informática; y de capacitación técnica enfocada a las áreas de interés específico de la Subdirección General en que presten sus servicios.

El tercer programa está representado por la promoción de vínculos con Instituciones de Educación Superior-, nacionales o extranjeras- a través de un programa de becas parciales o totales para estudios de posgrado en disciplinas relacionadas con el agua.

. Calidad del trabajo desempeñado

La calidad del trabajo desempeñado se orienta al logro de mayores niveles de responsabilidad que propicien la madurez profesional y la continuidad

de los programas institucionales, pues el nivel en el cual se encuadran los Especialistas en Hidráulica les confiere tanto la ejecución de las tareas necesarias para el procesamiento de la información que sirve de base o apoyo en la toma de decisiones que realizan las áreas directivas superiores, así como la operatividad de estas mismas.

IV). EVALUACIÓN DEL SISTEMA

La evaluación del sistema implica la valoración del mismo desde su implantación en 1990 hasta la fecha, no con la pretensión de calificarlo, sino con el fin de aprovechar sus logros y enriquecerlo, para que se acerque cada vez más al objetivo planteado de conseguir la profesionalización de los recursos humanos técnico-operativos al servicio de la Comisión Nacional del Agua..

A). Resultados obtenidos

La implantación del sistema creó dentro de la Comisión Nacional del Agua dos grandes rubros dentro del personal denominado Especialistas en Hidráulica, que ahora se identifican como "de sistema" y "de estructura", el primero representado por el personal que ha logrado ingresar al programa y el segundo aglutina a los Jefes y Subjefes de Departamento -los cuales pasaron a ser Especialistas en Hidráulica, antes de la implantación

del sistema- que no han podido ingresar al sistema, ya sea por falta de documentación comprobatoria de escolaridad, por no haber alcanzado el puntaje necesario en las evaluaciones psicométricas o bien "motu proprio" no aceptaron someterse a las evaluaciones argumentando que por su antigüedad -25 años de servicio o más- consideran injusto tener que probar una capacidad que en la práctica ya ha sido plenamente demostrada.

El sistema presenta sus resultados de manera confusa, ya que en un cuadro denominado "La evolución del sistema" (Anexo 6), se anota que durante el período comprendido de 1990 a 1994 se efectuaron 1457 contrataciones, y en la "Integración de la plantilla de personal de la Comisión Nacional del Agua" (Anexo 6) indica la existencia de 2,220 Especialistas en Hidráulica; esto deja lugar a dudas, ya que aritméticamente surge una diferencia de 763 personas, cuya situación no se aclara, dejando a interpretaciones personales estas omisiones que obviamente conducen a la deducción que se trata del personal considerado como Especialistas en Hidráulica de Estructura.

. Grado de innovación profesional

La innovación profesional requiere de dinamismo que conduzca a la introducción de elementos novedosos en el desempeño de las funciones, ello no se ha dado en la institución, más bien, se han manifestado inercias debido a dos factores que se detallan a continuación:

La función de reclutamiento y selección, se encuentra instrumentada para los nuevos ingresos, pero no ha logrado involucrar al personal de estructura, esto se traduce en descontentos que se manifiestan en la pérdida de interés incluso de la propia superación profesional, pues veladamente manifiestan que si la institución no le reconoce los esfuerzos hechos, es en vano perseverar.

La aplicación estricta de exámenes psicométricos a los Especialistas en Hidráulica de Estructura para su ingreso al sistema se ha convertido en un elemento hostil, y por lo tanto retardatario en el avance de la profesionalización, ya que, a pesar de permitirseles una segunda oportunidad, es evidente que la personalidad de un individuo no se modifica en el lapso que implica la presentación de un nuevo examen; por lo tanto se constituye en un impedimento para acceder a los beneficios que otorga el sistema.

. Productividad

La productividad se ha visto afectada, debido a que el sistema de méritos expresado en evaluaciones anuales de desempeño, mismas que se traducen en mejoras salariales, sólo contempla a los Especialistas en Hidráulica de Sistema, generando ello deterioro en la economía, de por sí devaluada del personal de Estructura, pues a partir de la implantación del sistema, sus salarios se encuentran congelados; lo cual provoca que éstos últimos,

soslayan el desempeño de las funciones que tienen asignadas pues no tienen ningún incentivo que los impela a poner mayores esfuerzos.

La comunicación de resultados de las evaluaciones anuales de desempeño se efectúa a través de carta personalizada de la Gerencia de Personal al interesado y comunicación oficial al Jefe Inmediato para hacerle saber la situación en la cual se enmarca su personal como resultado de esta evaluación. Este tratamiento impersonal que aplica el sistema, lejos de elevar la productividad, pone al profesional en una situación en la cual se asume, como el constructor de su propia carrera, sin que haya un elemento que le conscientice acerca de la importancia que reviste el pertenecer a un grupo de trabajo y del estímulo que representa la Comisión Nacional del Agua para su desarrollo profesional.

Un factor importante para elevar la productividad, es la información, y en este punto, el sistema ha mostrado fallas, ya que tomando en cuenta que fue implantado desde 1990, fue hasta el mes de mayo de 1991 cuando se les comunicó a los Especialistas en Hidráulica que podían ingresar previo cumplimiento de requisitos de escolaridad y evaluaciones técnicas y psicométricas; posteriormente en 1993 se permitió el acceso a pasantes previo compromiso de presentar documentos que acreditaran su titulación en el lapso de 1 año, medida que debido a la deficiencia en la comunicación no logró involucrar a la totalidad del personal que cumplía con este lineamiento. Incluso fue hasta 1994, cuando se les entregó a los integrantes del Sistema y a los Jefes de las áreas una publicación denominada "Especialistas en Hidráulica... la fuerza de una tradición" que

les permitió por primera vez, y de manera extemporánea, conocer con detalle el sistema, excluyéndose de esta entrega a los Especialistas en Hidráulica de Estructura.

El Sistema de Especialistas en Hidráulica no ha logrado imbuir en el personal de nuevo ingreso la vocación de servicio, el cual es un factor muy importante; sobre todo en los momentos actuales, de problemas económicos que no permiten el otorgamiento de incrementos salariales significativos; esta vocación infundida en la mente del personal se convierte en una herramienta de integración que -ante la creciente especialización que conduce a los profesionistas a considerar únicamente el desarrollo de sus propias carreras- logra cohesionar los objetivos de la institución con las expectativas personales. Si las bases de la vocación no se sientan con el ingreso, difícilmente encontraremos un instrumento más idóneo para elevar la productividad, y en este sentido se ha soslayado la función de inducción, pues esta se efectúa haciendo entrega de un folleto que informa de manera general los objetivos, integración de organigramas y funciones que realiza la Comisión Nacional del agua y resulta que en el momento en que se integra el profesional a sus labores ni siquiera se encuentra ubicado en las funciones que desarrollará, ni la importancia que éstas representan para el organismo.

. Competencia Profesional

La competencia profesional se alimenta con capacitación, y ésta, en la Comisión Nacional del Agua, no ha logrado integrarse en un programa definido por áreas, pues las medidas que se utilizan caen en el burocratismo de los fríos documentos, ya que consiste en que periódicamente la Gerencia de Personal envía a las áreas, formatos en los cuales el Especialista en Hidráulica y sus jefes inmediatos anotan discrecionalmente los requerimientos referentes a cursos de capacitación y estudios de posgrado, sin que exista un elemento que cohesione las propuestas

V. PROPUESTA DE MEJORÍA AL SISTEMA DE ESPECIALISTAS EN HIDRÁULICA

El sistema de Especialistas en Hidráulica representa el primer intento para profesionalizar al servidor público adscrito al sector hidráulico de la Administración Pública; sin embargo, es necesario tomar en cuenta la corrección de los factores que se enumeran a continuación, ya que están incidiendo negativamente en el logro de este objetivo.

I

Para evitar interpretaciones personales del producto que arroja el sistema, propongo que se integre un cuadro de resultados que contemple cifras y porcentajes de las variantes internas, externas y de instituciones de educación superior que alimentan al reclutamiento y selección; esto permitirá el análisis objetivo de la situación que guardan los recursos humanos existentes antes de la implantación del sistema, que es el punto en el cual se han generado más conflictos..

II

La función de reclutamiento y selección debe orientarse al logro de un mejor conocimiento para la ubicación en el puesto y función más adecuada, tomando en consideración que eliminar a una persona que cuenta con experiencia, fruto de los años al servicio de la institución resulta a la larga menos benéfica que su integración y reorientación.

III

Respecto a la aplicación de exámenes psicométricos a los Especialistas en Hidráulica de estructura, es necesario tener en cuenta que la aplicación de las políticas de una empresa pública deben efectuarse sin que resulten lesivas a la dignidad del trabajador; por ello, este tipo de exámenes a los Especialistas en Hidráulica que ya laboran dentro de la institución debe erradicarse para evitar que afecten la productividad y la eficiencia del personal que de una u otra manera a través de años en el servicio ha demostrado que su personalidad e intereses se encuentran vinculados a los requerimientos planteados por la institución.

IV

Es necesario implantar un subsistema de méritos internos que contemple el estímulo y pago basado en las habilidades y destrezas, antigüedad y jerarquía de los Especialistas en Hidráulica de estructura que no cuentan con la escolaridad demandada, esto representa la integración del sistema a las condiciones reales en que se desenvuelve el trabajo de la Comisión Nacional del Agua, pues estos profesionistas existen y de no aglutinarlos al sistema podrían convertirse en un factor de retraso para la profesionalización que se plantea lograr.

V

La comunicación de los resultados de las evaluaciones anuales de desempeño deben constituirse en un elemento vital para elevar la motivación y por lo tanto elevar la productividad, esto se logrará mediante la integración de Comisiones Revisoras y Dictaminadoras integradas por los propios interesados, representantes de las áreas, y la Gerencia de Personal; con ello se evitará las interpretaciones unipersonales de las respuestas presentadas ya que da la oportunidad al trabajador de sustentarlas; permite conocer a fondo los puntos de vista del trabajador, corresponsabiliza a los jefes de las áreas en la ubicación de conocimientos de su propio personal y finalmente la situación de los Especialistas y su correspondiente promoción se convierte en un dictamen que no admite dudas.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

VI

Es necesario implantar medidas integrales de información que impliquen contacto directo con todas las áreas de la Comisión Nacional del Agua, ya que siendo éstas las que reciben al profesional para el desempeño de sus labores, es necesario que conozcan la problemática que entraña su integración. Estas medidas deben también orientarse hacia los Especialistas en Hidráulica tanto de Sistema como de Estructura, los cuales deben necesariamente estar enterados oportunamente de las acciones en las cuales se requiere de su participación, no sólo en lo que a evaluaciones anuales se refiere, sino en cuanto a consultas directas que recojan sus inquietudes, abriendo así, la posibilidad de que el trabajador aporte ideas útiles, ya que es quien está mejor informado sobre lo que concierne a sus tareas.

VII

La función de inducción debe replantearse con un sentido orientado a poner en contacto al profesional con la materia de trabajo, de manera que mueva sus conciencias hacia los problemas que enfrenta la institución, para ello propongo que se instrumente una entrevista previa al inicio de labores, en la cual participen tanto el interesado como el Jefe inmediato del área donde prestará sus servicios y personal del Área de Administración, con el objeto de que en ella se indique con claridad un panorama general de la Comisión Nacional del Agua, las funciones a desarrollar, importancia de las mismas, etcétera, y se resuelvan, en la medida de lo posible, las dudas que a este respecto presente el interesado.

VIII

La capacitación debe responder al dinamismo inusitado que los avances de la tecnología imprimen a la vida actual, por lo tanto es necesario diseñar un programa anual de detección de necesidades de adoctrinamiento y conocimientos específicos que cada puesto requiere, con un elemento cohesionante representado por la integración de grupos en los cuales participen los interesados, áreas responsables y Gerencia de Personal. Ello, para evitar las elecciones unipersonales de capacitación que no redundan en beneficio de la institución.

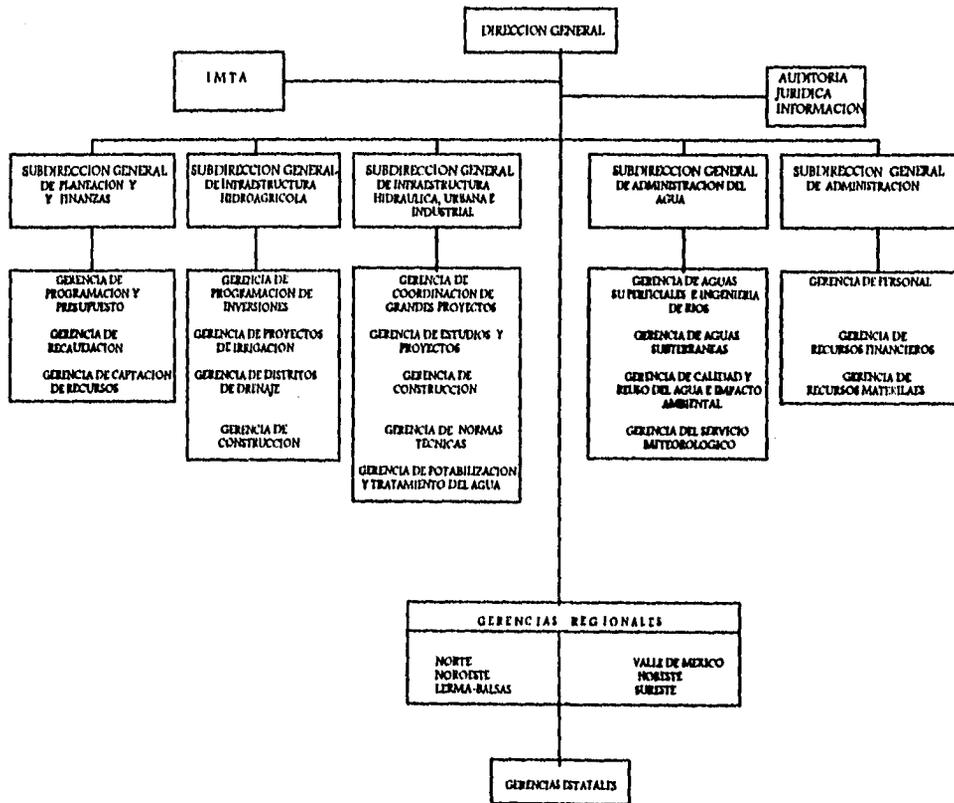
Al final de nuestro trabajo, me permito la siguiente reflexión: Es necesario que el sistema, como premisa principal, tenga en cuenta que existen casos, en los cuales las empresas públicas tienen que prescindir de buenos técnicos y administradores debido a una rígida política de personal.

ANEXOS

TESIS SIN PAGINACION

COMPLETA LA INFORMACION

**ANEXO I
ORGANIGRAMA DE LA COMISION NACIONAL DEL AGUA**



Fuente: Comisión Nacional del Agua, Inducción de Personal, Folleto ¿"Qué es la Comisión Nacional del Agua?"

ANEXO 2

SISTEMA DE CALIFICACION DE UN ESPECIALISTA
EN HIDRAULICA

Antecedentes Académicos:
33%

Licenciatura.....	2 puntos
Especialidad.....	4 puntos
Maestría.....	6 puntos

Antecedentes laborales:
33%

0 a 3 años.....	2 puntos
3 a 6 años.....	4 puntos
Más de 6 años.....	6 puntos

Evaluación psicométrica:
33%

Considera los rangos de coeficiente intelectual:

III. Término medio.....	10 puntos
III + Medio.....	12 puntos
II Superior al Término medio ...	12 puntos
II + Superior.....	14 puntos
I muy superior.....	14 puntos

Fuente: Comisión Nacional del Agua. Especialistas en Hidráulica. "La fuerza de una Tradición".
Fascículo 4, p. 7.

ANEXO 3

TABULADOR DE SUELDOS

<u>NIVEL</u>	<u>MONTO</u>
IS	1,647
IIS	2,087
IIIS	2,632
IVS	2,998
VS	3,362
VIS	3,466
VIIIS	3,994
VIIIS	4,202
IXS	4,463
XS	4,737
XIS	5,269
XIIS	6,006
XIIIS	6,575
XIVS	7,168
XVS	7,455
XVIS	8,036

Vigencia a partir de Enero de 1995

Fuente: Comisión Nacional del Agua. Especialistas en Hidráulica. "La Fuerza de una Tradición". Fascículo 4, p. 8.

ANEXO 4

INTEGRACION DEL PROMEDIO DE PUNTAJE

<u>Apartados</u>	<u>Rubros que evalúa</u>	<u>Puntaje máximo</u>	<u>Puntaje adicional</u>
Modificación Académica	Cursos de actualización Diplomados	40	Especialidad 40
Responsabilidad y logro de metas	Nivel de responsabilidad asignado al Especialista logro de metas	64	Maestría 70
Desempeño	Desempeño en el trabajo y actualización del Especialista	176	Doctorado 90
Capacidad	Calidad y oportunidad en la entrega de trabajos y aprovechamiento de los recursos para su realización	21	Experiencia 54 en promedio
Comunicación	Interacción y comunicación Jefe-subordinado	6	
TOTAL		307	254

Máximo alcanzable561 puntos

Fuente: Comisión Nacional del Agua. Especialistas en Hidráulica. "La Fuerza de una tradición". Fascículo 7, p. 5.

ANEXO 5

DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS ESPECIALISTAS EN HIDRAULICA

<i>Disfrutar de las prestaciones señaladas por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios sociales de los trabajadores del Estado, así como en otros ordenamientos y normas aplicables y en aquellas que al respecto emita la Comisión Nacional del agua</i>	<i>Presentar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación su declaración inicial de bienes y/o modificación patrimonial en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.</i>
<i>Conocer el objetivo y funcionamiento de la institución mediante un proceso de inducción y ser integrado a su puesto en el área de adscripción en la que fue contratado.</i>	<i>Cumplir debidamente los programas y proyectos asignados y en los que se requiera su participación.</i>
<i>Recibir las remuneraciones correspondientes al nivel del tabulador de Especialistas en Hidráulica asignado para su ingreso mediante el sistema de calificación.</i>	<i>Demstrar una actitud de responsabilidad ante el trabajo, ya sea a nivel colectivo o individual.</i>
<i>Disfrutar de los apoyos académicos y administrativos que otorga la Comisión Nacional del Agua a los Especialistas en Hidráulica pasantes para su titulación mediante su inscripción al programa.</i>	<i>Asistir puntualmente a sus labores en el lugar que establezca el titular de su área de adscripción.</i>
<i>Acceso a los apoyos y beneficios que ofrece la institución a través de los programas de capacitación y becas tendientes a elevar su desarrollo profesional.</i>	<i>Observar buenas costumbres dentro del servicio, manteniendo un comportamiento personal y profesional íntegro.</i>
<i>Participar en la evaluación anual del desempeño y disfrutar de los beneficios que esta otorga de acuerdo con los resultados obtenidos.</i>	<i>Proceder con discreción en el ejercicio de sus funciones, guardando estricta reserva acerca de los asuntos de la institución que conozca por motivo del desempeño de sus actividades.</i>
<i>Conocer el resultado de la evaluación del desempeño, su puntaje acumulado y en general su situación dentro del sistema.</i>	<i>Observar las disposiciones establecidas en el programa anual de evaluación del desempeño que determine la Subdirección General de Administración.</i>
<i>Obtener permiso sin goce de sueldo cuando se haya obtenido una beca para realizar estudios a nivel de posgrado o para desempeñar puestos de estructura dentro de la Comisión Nacional del Agua.</i>	<i>Realizar autoevaluación del desempeño en forma objetiva y honesta, con base en las indicaciones que se hagan al respecto.</i>
<i>Ser reincorporado al sistema al término del desempeño de un puesto de estructura, si cuenta con el permiso correspondiente.</i>	<i>Cumplir con las comisiones de trabajo que por necesidades de la Comisión Nacional del Agua se le encomienden, en los lugares y áreas distintas a las de su adscripción, durante los períodos que determine el titular de su área.</i>
<i>Negociar facilidades administrativas para cumplir con el compromiso de titularse en un lapso no mayor de un año.</i>	<i>Estar en constante actualización profesional, mediante cursos de capacitación, asistencia a congresos, simposios y otros eventos de este tipo y/o estudios de posgrado, ya sea de manera independiente o a través de los apoyos que brinda la Comisión Nacional del Agua.</i>
<i>Obtener una prórroga de tres meses como máximo para obtener el título correspondiente a la licenciatura o maestría.</i>	<i>Custodiar, hacer entrega y rendir informes de los documentos, bienes y materiales cuya atención, administración, trámite o guarda estén bajo su responsabilidad.</i>
Fuente: Comisión Nacional del Agua. <u>Especialistas en Hidráulica</u> "La Fuerza de una Tradición". Fascículo 8, pp. 2-4.	<i>En el caso de ser pasante obtener el título correspondiente en un lapso no mayor de un año a partir de la fecha de su ingreso al sistema.</i>
	<i>Obtener el grado correspondiente en un plazo no mayor a un año después de la terminación de los estudios de posgrado.</i>
	<i>Notificar por escrito a la Gerencia de personal la fecha de titulación y enviar los documentos comprobatorios para su actualización en el sistema.</i>

ANEXO 6

EVOLUCION DEL SISTEMA DE ESPECIALISTAS EN
HIDRAULICA

<u>AÑO</u>	<u>ETAPA</u>	<u>LOGROS</u>
1990	<i>1er. programa de reclutamiento y selección</i>	245 contratados
1991	<i>2do. programa de reclutamiento y selección</i>	434 contratados
1992	<i>Programas especiales de reclutamiento y selección</i>	169 contratados
1993	<i>Desconcentración de la contratación a las Subdirecciones y Gerencias Regionales</i>	466 contratados
1994	<i>Desconcentración de la contratación a las Subdirecciones y Gerencias Regionales</i>	143 contratados
TOTAL.....		1,457 contratados

Fuente: Comisión Nacional del Agua. Especialistas en Hidráulica. "La fuerza de una Tradición". Fascículo 2, p. 2.

PERSONAL DE LA COMISION NACIONAL DEL AGUA

<i>Total de trabajadores</i>	24,707
<i>Personal de tabulador general</i>	20,368
<i>Personal de mandos medios y superiores</i>	2,119
<i>Especialistas en Hidráulica</i>	2,220

Fuente: Comisión Nacional del Agua. Especialistas en Hidráulica. "La Fuerza de una Tradición". Fascículo 3, p. 7.

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar Villanueva, Luis. "Estudio Introdutorio" en El estudio de las políticas públicas. México, Miguel Angel Porrúa, 1994.
- Banco Interamericano de Desarrollo. Administración de empresas públicas. Volumen 1. México, Editorial Linusa, 1983.
- Burgon, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. México, Editorial Porrúa, 1976.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Editorial Porrúa, 1994.
- Crozier, Michael. Estado Modesto, Estado Moderno. México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1972.
- Eisenstadt, S.N. Modernización, Movimientos de protesta y cambio social. Buenos Aires, Amorrortu Editores. 1975.
- Hernández Fuente, Adriana. Administración y Desarrollo de personal público. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1994.
- Pérez de León, Enrique. Notas de derecho constitucional y administrativo. México, Lic. Enrique Pérez de León, 1972.
- Secretaría de la Presidencia. México a través de los informes presidenciales. Tomo V Volúmenes I, II, III, IV y V, México, 1976.
- Secretaría de la Presidencia. "La Obra Hidráulica" México a Través de los Informes Presidenciales. México, 1976.
- Uvalle Berrones, Ricardo. Un testimonio de gestión y modernización administrativa. México, El Gobierno del Estado de Sinaloa, 1992.
- Villarreal, René. Liberalismo social y Reforma del Estado. México, coedición de Nacional Financiera y Fondo de Cultura Económica, 1993.

DOCUMENTOS

- Aguilera Hintelholzer, Rina. Apuntes de clases de metodología de la 2a. opción de titulación. Centro de Educación Continua de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. México noviembre 1994- marzo 1995.
- Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se crea la Comisión Nacional del Agua como órgano administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. México 16 de Enero de 1989.
- Comisión Nacional del Agua. Especialistas en Hidráulica. "La Fuerza de una Tradición". México 1994.
- Comisión Nacional del Agua. Inducción al personal. México 1993.
- Comisión Nacional del Agua. Informe 1989-1993, México, 1993.
- Comisión Nacional del Agua. Instalación de la Comisión Nacional del Agua, México, 1989.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, Ediciones Delma, 1994.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. México, Ediciones Delma, 1992.
- Comisión Nacional del Agua. Ley de Aguas nacionales y su Reglamento, México 1992.
- Presidencia de la República. Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México 1995.

ARTICULOS

- *Comisión Nacional del Agua. Foro Nacional de Consulta Popular Sobre el Agua. México, 1989.*
- *Comisión Nacional del Agua. Ingeniería Ambiental. Edición Especial: Programa Agua Limpia. México, 1992.*
- *Uvalle Berrones, Ricardo. "La Formación de directivos y calidad total en los servicios". Revista Formación de Directivos y Calidad Total en la Administración Pública. Toluca, México. Instituto de Administración Pública del Estado de México. Octubre-diciembre 1994. Número 23, pp. 19-35.*