



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO

Análisis de la Gestión del agua en el municipio de Chicoloapan de Juárez

TESIS

Que para obtener el título de

LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA:

Gabriela Romero Maximino

DIRECTOR:

Dr. en Cs. Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

REVISORES:

M. en PP. Antonio Inoue Cervantes

M en SR. María Joaquina Sánchez Carrasco

Lic. en CP y AP. Angélica María Franco Aguilar

Texcoco, Estado de México, Febrero de 2011

Texcoco, México a 27 de Enero de 2011

M. en C. Juan Manuel Muñoz Araujo

Subdirector Académico del Centro Universitario UAEM

Texcoco

PRESENTE:

COPIA

AT'N M en F. Guadalupe Lizeth Arce Chávez
Responsable del Departamento de Titulación

Con base en las revisiones efectuadas al trabajo escrito titulado "*Análisis de la Gestión del agua en el municipio de Chicoloapan de Juárez*", que para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública presenta la sustentante **Gabriela Romero Maximino**, con número de cuenta **0621649** respectivamente, se concluye que cumple con los requisitos teóricos-metodológicos necesarios para su aprobación, pudiendo continuar con la etapa de impresión del trabajo escrito.

ATENTAMENTE



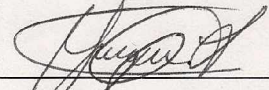
M. en PP. Antonio Inoue Cervantes

Revisor



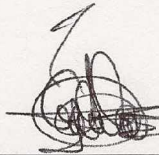
Lic. en CP y AP. Angélica María
Franco Aguilar

Revisora



M. en SR. María Joaquina
Sánchez Carrasco

Revisora



Dr. en Cs Alejandro Alejo Pompilio
Aguilar Miranda

Director

c.c.p. Sustentante.- Gabriela Romero Maximino
c.c.p. Director.- Dr. en Cs Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda
c.c.p. Titulación.- F. Guadalupe Lizeth Arce Chávez



Agradecimientos

A mi Director Dr. en Cs Alejandro Aguilar que siempre tuvo comentarios oportunos y pertinentes que guiaron a buen fin la presente investigación y quien además de ser un experto en el tema me enseñó que con dedicación y esfuerzo se pueden alcanzar grandes objetivos.

A mis Revisores

M en P.P Antonio Inoue Cervantes quien no sólo me mostro el difícil y arduo camino de la investigación si no que me enseñó que pese a los obstáculos siempre se puede salir adelante.

Con especial cariño a la M en SR. María Joaquina Sánchez Carrasco y Lic. en CP y AP. Angélica María Franco Aguilar, quienes son signos de sencillez, amabilidad y paciencia, por lo cual se han ganado con su esfuerzo mi respeto y admiración. Agradezco el apoyo incansable para el culmino de ésta investigación.

A todos ellos agradezco el valioso tiempo prestado para la revisión de éste sencillo trabajo, ¡Gracias!

A mis maestros que me han forjado con su sabiduría y me han llevado al camino del saber.

Finalmente A todas aquellas personas y amigos que intervinieron y dejaron huella en éste escrito, ¡Gracias!

Dedicatorias

A mi querida madre Catalina, con quien siempre he compartido cada momento de mi vida y quien ha estado a mi lado para motivarme en mis anhelos y sueños. A ella le dedico este enorme esfuerzo ya que pese a las adversidades siempre ha sido y será el gran motor de mi vida.

A mi padre Teodulo, quien me ha apoyado en éste largo recorrido y durante toda mi vida enseñándome que no importa cuán sinuoso sea el camino al final existen recompensas.

A mis grandes amigos de quienes no hago mención, pues ellos saben quiénes son y no necesitan saberlo. Les agradezco todos aquellos momentos que pasamos juntos y de los cuales llevo conmigo grandes recuerdos. Sólo me queda decirles que siempre estaré a su lado en los momentos difíciles, aunque debo reconocer que no siempre en los momentos felices, a ellos gracias por su amistad incondicional.

Doy mis más humildes gentilezas a todos ellos, pues han sido y serán parte esencial de mí existir

Índice

Introducción.....	1
CAPÍTULO I. Conceptos básicos de la Nueva Gestión Pública	
1.1 La Nueva Gestión Pública.....	4
1.1.1 Fundamentos de la Nueva Gestión Pública.....	7
1.2 Herramientas de la Nueva Gestión pública.....	14
1.2.1 Principales herramientas de la Nueva Gestión Pública.....	16
1.2.2 La estructura Organizacional en la NGP: indicadores.....	20
CAPÍTULO II. La Gestión del Agua	
2.1 Concepto de Gestión del Agua.....	26
2.2 La Gestión del Agua en el mundo.....	27
2.3 La Gestión del Agua en México.....	31
2.3.1 La Gestión del Agua en el Estado de México.....	37
2.4 La Gestión del Agua en los municipios.....	40
2.4.1 El municipio de Chicoloapan: características y contexto del Agua.....	42
CAPÍTULO III. Objeto de estudio: Organismo Descentralizado de Agua y Saneamiento (ODAS)	
3.1 Metodología para la recolección de datos.....	48
3.2 Generalidades del Organismo Descentralizado de Agua y Saneamiento....	52
3.2.1 Fundamento legal del ODAS.....	54
3.2.2 Organización del ODAS.....	57
3.2.2.1 Recaudación de recursos económicos.....	63
3.3 Gestión del servicio del Agua en el ODAS.....	64
3.3.1 Indicadores de la NGP en el ODAS.....	66
Conclusiones	73
Fuentes consultadas	77
Anexos	83

Introducción

La poca disponibilidad del agua como recurso natural es una constante en el siglo XXI ya que el aumento poblacional ha modificado los ecosistemas naturales, en consecuencia se ha necesitado en exceso del agua potable. Éste recurso natural era proporcionado por la federación hasta 1983, año en que se descentralizan los municipios con la reforma constitucional, delegando facultades como, la proporción del servicio del agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales. Posteriormente en 1991, se crean los organismos públicos descentralizados municipales para la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

Estos organismos tienen competencias técnicas, comerciales, financieras y administrativas independientes y obedecen al contexto y ubicación territorial ya que es lo que determina las funciones que ostentan. Éstas se encuentran subordinadas a la estructura organizacional, que influyen en los quehaceres de los funcionarios y al mismo tiempo en la forma de brindar el servicio a los ciudadanos. Debido a la trascendencia de las funciones que ostentan dichos organismos es necesario realizar investigaciones que permitan analizar los componentes y características de los mismos, de ahí la importancia del presente trabajo.

La primicia que mueve la investigación es la siguiente ¿El Organismo Descentralizado de Agua y Saneamiento (ODAS) de Chicoloapan ha incorporado en su estructura elementos de la Nueva Gestión Pública (NGP) o prevalecen otros diferentes? En busca de una respuesta tentativa al problema de investigación se plantea la siguiente hipótesis: en la estructura de ODAS así como en sus documentos no hay presencia de elementos de la NGP. En el que se tiene como objetivo: analizar la estructura del ODAS para determinar la presencia de elementos de la NGP u otras diferentes. Éste estudio se realiza en el municipio de Chicoloapan de Juárez en el 2010, el periodo es seleccionado por motivos de dificultad en la recolección de información del trabajo de campo.

Por otro lado el enfoque utilizado es la Nueva Gestión Pública, es necesario aclarar que la selección de indicadores ocurre de forma arbitraria y que obedece a los intereses puntuales del investigador. Es decir sólo se utiliza una arista por su vasto

campo de análisis, motivo por el cual la presente investigación se enfatiza en los mecanismos de administración, específicamente en el estudio de la estructura organizacional del Organismo Descentralizador de Agua y Saneamiento (ODAS), para saber si hay elementos de la Nueva Gestión Pública como: *A) flexibilidad en la toma de decisiones, B) profesionalización, C) control de resultados*) y de no haber ninguno entonces cuáles están vigentes.

En la primera parte se alude al enfoque de sustento teórico para la investigación- *la Nueva Gestión Pública*-. Que es un enfoque de gestión flexible e interrelacional entre los distintos actores, donde cada uno tiene intereses propios pero que con negociaciones y consenso se llegan a acuerdos. Así el primer capítulo tiene como punto central el concepto del enfoque, sus fundamentos (teoría del Nuevo institucionalismo y el Gerencialismo), así como sus principales herramientas siendo estas del ámbito organizativo a enfocarse, por la amplia gama de elementos que ostenta, así como la dificultad del estudio de todos sus componente.

En el segundo capítulo se aprecia el panorama mundial, nacional y municipal de la Gestión del agua, siendo importante para el estudio de una investigación conocer el contexto de la esfera en el que se hace alusión. Por ello se entiende *gestión del agua* en este análisis como acciones de mecanismos de administración, manejo y control de los ciclos urbanos y agrícolas, desarrollados de manera integral por los actores para la conservación, manejo, suministro y disposición del agua, que garanticen la calidad y cantidad para el desarrollo sostenible de la sociedad. Éste capítulo abarca un universo de información sobre la gestión del agua, para el caso se enfatiza en la esfera administrativa, específicamente en la estructura organizacional.

En el tercer capítulo, se realiza el análisis de los indicadores *A) flexibilidad en la toma de decisiones, B) profesionalización y C) control de resultados* en el Organismo Operador de agua. Se emplea metodológicamente, un enfoque cualitativo, el método a utilizado es el Inductivo. Dentro de ella se manejan las técnicas de: análisis documental y trabajo de campo. En la primera, se analiza principalmente el manual de organización del ODAS. En la segunda, consiste en la realización de entrevista a informantes clave: funcionarios de segundo nivel (los que tienen un cargo en la gestión del organismo operador, ejemplo Director de Finanzas y Administración, Director Operativo, Contralor Interno, Departamento Jurídico y Jefe de Recursos Humanos).

En este capítulo, se analiza sí, el Organismo Operador de agua de Chicoloapan cumple con las premisas de poseer rasgos de la NGP o no, que para la investigación se llaman *indicadores*, piezas nodales en la organización de un organismo o institución. Donde se finaliza con los resultados obtenidos en la investigación, que para el caso se concluye, que en la estructura organizacional del organismo no hay presencia de elementos de la NGP, por el contrario hay indicios de la ley de usos y costumbres.

CAPÍTULO I

Conceptos básicos de la Nueva Gestión Pública

En este capítulo se abordan los conceptos en los cuales se basa el tema en cuestión, ya que se pretende analizar la problemática que aqueja al Organismo Descentralizado de Agua y Saneamiento (ODAS) al brindar servicios de calidad a la ciudadanía. Se estudia la gestión del agua desde el enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP), el cual sirve para sustentar la investigación. Dentro del enfoque mencionado se tratan los puntos concernientes a fundamentos y herramientas. En esta última se puntualiza la estructura organizacional de la organización, vista desde la NGP, donde los lineamientos a especificar son: flexibilidad en la toma de decisiones, profesionalización y control de resultados percibidos como *indicadores*.

1.1 La Nueva Gestión Pública

La discusión sobre el Estado¹ y Gobierno han dado un giro en las últimas décadas, pues la crisis del Estado benefactor, los movimientos privatizadores como solución para el déficit fiscal dejaron una huella perdurable, ya que no dieron los resultados esperados, logrando la pérdida de la credibilidad del sector público como gestor del bienestar ciudadano.

Hoy en día, los servidores públicos, los políticos electos o designados, de cualquier signo y tendencia, son actores sociales interesados, y como tales, son capaces de perseguir sus propios objetivos, utilizando, si es necesario y si se les permite, los recursos y las facultades públicas para defender sus propios espacios de poder y ventaja. Por ello, el Estado moderno² nació como un reclamo de protección

¹ ver anexo 1.

² El Estado moderno o Estado nación, es una forma particular de organización del poder político y de la vida social, estrechamente asociada al desarrollo de la economía capitalista. Se sintetizan en el Estado dos dimensiones básicas. La primera se refiere a él como expresión institucional de relaciones de poder y de principios de legitimación; es decir la dimensión típicamente política del Estado. La segunda dimensión es eminentemente operativa: lo que usualmente se denomina administración pública o gestión pública (Vilas, 2002:48).

a las libertades y los derechos individuales ante los excesos del poder político (Arellano, 2007).

A partir de esta noción, se abren dos desafíos que perduran hasta la fecha. El primer desafío podría sintetizarse como el problema de la eficacia: ¿hacia dónde orientar los recursos escasos de la administración pública, de tal modo que produzcan los mejores resultados posibles en el bienestar de la sociedad? El segundo como el problema de la eficiencia; es decir, como la posibilidad de obtener los resultados deseables dentro de los límites de lo posible. Así, las administraciones estatales, provinciales y locales se ven envueltas en procesos de regeneración, de cambio con nuevos patrones de actuación y comportamiento que han llevado a diseñar un nuevo sistema operativo público, la nueva gestión pública (Merino, 2004).

Los procesos de reforma de la administración pública que se iniciaron en la década de los ochenta, entraron en una fase de recomposición bajo el discurso de gobierno eficiente y efectivo. Después de los procesos de privatización sin un esquema metodológico ni un diagnóstico del impacto, el cuadro de reformas ha adquirido una sorprendente homogeneidad a lo largo y ancho del mundo, denominado como Nueva Gestión Pública o New Public Management según Hood (1996). Dicha gestión está encaminada a generar gobiernos que sustenten su actuación en términos de resultados obtenidos y de impactos reales observados, con el apoyo de diversos organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y el Banco Mundial (BM) (Arellano, Gil y Ramírez, 2000).

El abordaje del enfoque de la Nueva Gestión Pública lleva primeramente a definir a la *gestión*. La gestión se refiere a la capacidad de promover la innovación sistemática del saber y, al mismo tiempo, de sacarle el máximo rendimiento en su aplicación a la producción. Esto significa en palabras de Metcalfe y Richards citado por Quim Brugué y Joan Subirats (1996) utilizar el conocimiento como mecanismo para facilitar una mejora continua.

El arte de la gestión se hace presente en el ámbito de los servicios públicos, en función de la solución de problemas y de la capacidad humana para concebir y poner en marcha los procedimientos apropiados. Es decir, gestionar es influir sobre un sistema complejo que deja atrás la forma piramidal de las jerarquías para

transformarse en una red compuesta por actores y organizaciones múltiples a diferencia de la administración que significa mandar sobre una estructura jerarquizada (Crozier, 1996).

La NGP según Hood ha pasado por dos fases en su desarrollo. La primera se distingue entre el neo-Taylorismo temprano, preocupado por el reforzamiento de la disciplina y por reducir los costos midiendo el output, a la manera preconizada por Frederick Winslow en 1980 y la fase posterior de la calidad, preocupada por frenar el declive percibido en los estándares de los servicios públicos mediante la especificación y el control de los objetivos de funcionamiento. Para el autor, la Nueva Gestión Pública establece que los métodos de funcionamiento del sector público pueden ser cambiados, substrayendo el énfasis en las reglas generales y poniendo el acento en los resultados (Hood, 1996), mismo que son legitimados por la ciudadanía.

Tamayo (2005) menciona que la NGP surge a partir de que se produce un cambio radical en la concepción del individuo, cuando deja de ser considerado como un actor cooperador que busca el interés colectivo para ser individualista, racional y maximizador de sus propios intereses.

Aparece en los años ochenta como una fórmula para lograr la eficiencia, eficacia y legitimidad de la acción gubernamental. Su relevancia consiste en el intento por cambiar la dinámica en las relaciones entre el Estado, la administración, los partidos políticos y la sociedad, con objeto de lograr mayor eficiencia y de limitar el poder que los gobernantes y la administración pública pueden tener (Tamayo, 2005: 14-15).

El enfoque de la Nueva Gestión pública, es visualizado como una fórmula para lograr el cambio de relación entre diversos actores, con objeto de lograr mayor eficiencia y de limitar el poder de cada uno de ellos, buscando que los resultados de sus acciones puedan ser legitimados ante la sociedad.

Por otra parte, cuando Tamayo discute sobre la producción de un cambio en el individuo se refiere a la racionalidad de poder decidir lo que más le conviene, y no de un grupo de personas que busca un bien en común. Este tópico hace reflexionar el porqué del surgimiento del enfoque de la NGP, con miras a cambiar la eficiencia y eficacia de la administración. Por ello es importante saber cuáles son sus fundamentos, para entender en la dinámica en que se mueven sus elementos.

En consecuencia la comprensión de estos elementos, es pertinente en la medida que se va profundizando en el enfoque de la NGP, ya que se pretende contar con la noción para poder exponer en alguna situación las problemáticas que se suscitan o aquejan la gestión de alguna organización, y al mismo tiempo poder adaptarlos, si en dado caso son necesarios. Por ello el siguiente apartado es oportuno al tener la necesidad de conocer las bases del enfoque en cuestión, para sustentar la investigación, así como conocer de dónde proceden las herramientas que expone y darles una explicación.

1.1.1 Fundamentos de la Nueva Gestión Pública

En los fundamentos se puede apreciar de donde proceden las herramientas de la Nueva Gestión Pública que conciben el porqué de su quehacer. Los sustentos de la NGP según García, se encuentran en el nuevo institucionalismo que surge a raíz de las ideas de la Teoría de la Elección Pública, la Teoría de los Costes de Transacción y la Teoría de la Agencia. Otro de los fundamentos es el Gerencialismo, se define principalmente a partir de las ideas de los Neotayloristas, que se centra en el estudio de la organización burocrática interna de la administración, el cual busca romper el mito de las diferencias de gestión entre el sector privado y el sector público (García, 2007). A continuación se describen las principales características de cada una de ellas.

De entrada hablar del Nuevo institucionalismo, es concebir la palabra institución según March y Olsen (1997), una institución no es necesariamente una estructura formal, sino que más bien se le entiende como un conjunto de normas, reglamentos, supuestos; y sobre todo como rutinas organizacionales.

De acuerdo con North (1990) citado por Romero (1999: 8) las instituciones son:

Las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los [seres] humanos que le dan forma a la interacción humana; en consecuencia, éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico. El cambio institucional delinea la forma en la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez clave para entender el cambio histórico.

Ahora bien, este tipo de institución viene a concebir un cúmulo de elementos por los que los seres humanos están sujetos. Acorde a la escuela del nuevo institucionalismo Vergara (2000) hace una recopilación de tres tipos de instituciones. El primer tipo lo define como “conjuntos de reglas formales e informales, que se respaldan en incentivos (positivos y negativos) para los actores. Donde los actores calculan su comportamiento con base en sus intereses, sus potenciales ganancias y los premios y castigos que implican las reglas”. En el cual, incide el individualismo y por tanto un interés benéfico para sí mismo.

El segundo tipo de instituciones alude a “patrones estables de comportamiento que tienen su origen en la rutina organizacional. Una rutina es un procedimiento que debe seguirse mecánicamente para obtener un cierto resultado” (2000:1). En este sentido, los actores se basan en rutinas que saben que les dará un resultado y por tanto prefieren tal comportamiento a experimentar una nueva alternativa maximizadora. Por lo que se les hace más fácil el mundo y de esta manera se le facilita la toma de decisiones.

En cuanto al tercero indica que “Las instituciones son convenciones sociales (símbolos, ritos, costumbres, significados, etc.) a partir de las cuales los actores interpretan el mundo que los rodea” (2000:1). Estos individuos son “socializados” en una cierta perspectiva del mundo, aprenden las convenciones sociales y con ellas construyen una forma “aceptada” de hacer las cosas; esto uniforma el comportamiento y facilita la interacción social.

A decir de North informa que las reglas de juego que guían el comportamiento de los agentes en una sociedad son fundamentales para explicar su desempeño económico (2006: 13). Se trata de un conjunto de teorías que combinan las vertientes de una nueva microeconomía basada en los costos de transacción, una sección de derecho y economía, otra de teoría de la información, teoría de la elección pública, y una vertiente histórica.

Por la gama de autores es pertinente guiarse por una sola concepción. Serna (2001) alude a la definición conjunta de autores como North, March y Olsen puntualizando como el conjunto de valores, normas, reglas, rutinas y procesos, que se desarrollan en un determinado entorno organizativo y que inciden directamente en

la actuación desarrollada por los distintos actores implicados, dirigiendo y limitando su comportamiento, implícito en los postulados de la NGP.

Ahora toca el turno de detallar algunas ideas por el cual surge el Nuevo institucionalismo. La primera es la teoría de Elección Pública o Public Choice se puede definir como el estudio económico de las decisiones que se adoptan al margen del mercado o, sencillamente, como la aplicación de la Economía a la Ciencia Política (García, 2007). Aunque dentro de esta teoría cabe mencionar otra perspectiva la de la elección racional que puede definirse como el análisis de las elecciones afectadas por actores racionales bajo condiciones de independencia. Esto es, el estudio de la acción estratégica de actores racionales, empleando herramientas como la teoría de juegos el cual se enfoca en los aspectos estratégicos de la toma de decisiones y tiene que ver con la interdependencia del comportamiento humano (Immergut, 2006).

Teniendo en cuenta la perspectiva de la toma de decisiones dentro de la elección pública se traslada al ámbito público donde las propuestas de la Public Choice giran en torno a los problemas que la burocracia administrativa plantea en la obtención de la eficiencia en la actuación pública, criticando el monopolio estatal bajo el que actúan. Con medidas que menciona Niskanen donde: a) debe haber más competencia en el desarrollo de los servicios públicos; b) la privatización o contratación externa para reducir el gasto; c) mayor información sobre la viabilidad de las alternativas de los servicios públicos ofertadas en bases competitivas y de acuerdo con costos comparados, y d) controles más estrictos sobre la burocracia (García, 2007). Esta teoría hace hincapié en unos servicios eficientes y eficaces que sean manejados por un personal especializada y al mismo tiempo que estos servicios sean proporcionados por más empresas y no sólo una para poder tener competitividad.

La segunda teoría dentro del nuevo institucionalismo es la teoría de costos de transacción que tiene como objetivos identificar las fuentes de los costos de transacción (aquellas características o dimensiones de una transacción que hacen el intercambio problemático o sumamente costoso) y especificar el mecanismo de gobierno que puede coordinar de la manera más eficiente la transacción, de tal forma que se logren economizar dichos costos. Ya que la transacción tiene lugar en un contexto de intercambio, en el cual la información es imperfecta, donde las partes

han hecho inversiones en activos específicos o donde cada parte busca promover la consecución de su propio interés a costa de otros, empleando un comportamiento oportunista o estratégico (Salgado, 2003), refiriéndose al gobierno como un ente oportunista que busca en interés propio y no al de la sociedad.

La tercer teoría es de la agencia o *teoría del principal y el agente* analiza la forma de los contratos formales e informales que hace las veces de reglas del juego para regular los diversos intercambios económicos mediante los que una o más personas denominadas como *el principal* (dueño) encargan a otra persona denominada *el agente* (administrador o gestor), la defensa de sus intereses delegando en ella cierto poder de decisión. La relación de agencia implica la existencia del problema del riesgo moral que se entiende como la posibilidad de que el agente (gestor) busque objetivos personales en detrimento de los intereses del principal (Genta, 2006).

Aunque en el ámbito público es difícil saber quién es el principal y quién es el agente, hay dos niveles básicos en la relación de agencia dentro del sector público: la provocada por la delegación sucesiva de responsabilidad que representa la cadena Ciudadanos -Políticos – Gestores y la relación ínter - administraciones. Es decir, las relaciones entre el principal y el agente dependerán de quién disponga de más competencias o información para el desempeño de una actividad para la que se le "contrata", por ende obedecerá a las circunstancias (García, 2007).

Por ende en la esfera de los servicios públicos el principal es el ciudadano y el agente los que proveen el servicio puesto que el principal decide que tomar y que no, por lo que el agente provee la información necesaria así como la ejecución de la misma. A causa de estos problemas se incorporan herramientas de control vinculadas al ejercicio de responsabilidades e implementación de procesos de rendición de cuentas para controlar al agente y no obtenga argumentos para desafiar al principal.

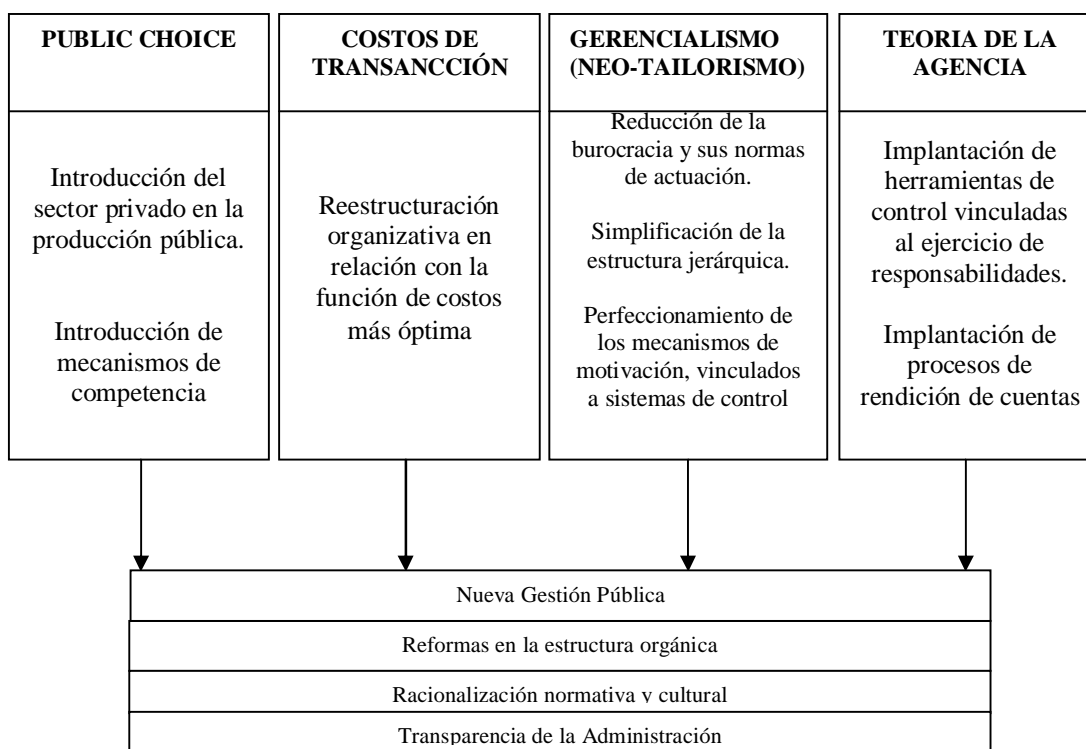
Por último, tenemos el ámbito del Gerencialismo un soporte muy importante del enfoque de la NGP. Las premisas que se encuentran en este fragmento se refieren a las capacidades de las complejas organizaciones actuales para llevar acabo sus objetivos que pueden ser potenciadas con estructuras gerenciales y prácticas que desburocraticen la organización. Mediante estas estructuras y prácticas se pueden aligerar las burocracias excesivamente grandes y convertirlas en sistemas que usan

sus recursos organizativos de forma económica; que mejoran su productividad a través de un funcionamiento más creativo y, por tanto, más eficiente; y que incrementan su eficiencia prestando una atención especial a los objetivos -las misiones- de la organización, de sus personal y de sus clientes (Aucoin, 1996). Los elementos mencionados comienzan a retomarse para poder adaptarlos a la administración pública con el objeto de ser más eficientes y eficaces en el quehacer de las actividades y la provisión de servicios públicos.

Dentro del Gerencialismo se encuentra la adaptabilidad a la administración pública, el Neotaylorismo habla de la reinención del gobierno, refiriéndose “a la transformación fundamental de los organismos y sistemas públicos para que se produzcan mejoras espectaculares en su eficacia, su eficiencia, su adaptabilidad y su capacidad para innovar. Esta transformación se logra cambiando su propósito, sus incentivos, su responsabilidad, su estructura de poder y su cultura” (Osborne y Plastric, 1998: 30). Donde propugna separar la política de la gestión, reducir las normas de actuación, especialmente las referidas a los órganos directivos, pues se persigue al gerencialismo o profesionalización del gestor, el incremento de los controles económicos y financieros que permiten exigir responsabilidades personales así como la introducción de mecanismos incentivadores para premiar logros y sancionar fallos (García, 2007). Aunque no siempre los estímulos que incentivan o premian a los servidores públicos funcionan o llegan a dar los resultados esperados.

En resumen, el siguiente cuadro conjunta las bondades de estas cuatro teorías que han dado sustento al enfoque de la Nueva Gestión Pública según García.

Cuadro 1. Pilares de la Nueva Gestión Pública



Fuente: García Sánchez, Isabel María (2007: 43).

Cada teoría aporta elementos significativos que permiten obtener el enfoque de la Nueva Gestión Pública, es el caso de la Public Choice que introduce mecanismos de producción al sector público como el caso de la competitividad. La teoría de Costos de transacción aporta el elemento “hacer más con menos recursos”. El Gerencialismo (neo-tailorismo) aporta la reducción de la burocracia y sus normas de actuación, así como de la estructura jerárquica y propone mecanismos de motivación vinculados a sistemas de control. Y en su caso la teoría de la agencia propone herramientas de control vinculadas al ejercicio de responsabilidades como la rendición de cuentas enfocada al gobierno. Estas son lagunas de las herramientas del ámbito económico enfatizando su aplicación en la organización gubernamental, así como en los instrumentos políticos y sus programas, esforzándose por alcanzar la calidad total en la prestación de los servicios.

El enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP), o también referenciado como New Public Management (NPM), se inserta en un proceso global de transformación del Estado, se ha difundido enérgicamente a nivel mundial como eje central para el cambio y la modernización de las administraciones públicas, en países con

tradiciones institucionales tan disímiles como Estados Unidos, Suecia, Gran Bretaña, Francia, Australia, incluyendo los países de América Latina (López, 2002).

En este sentido, la Nueva Gestión Pública está orientada a incrementar la eficacia y la eficiencia de la administración pública. Esta búsqueda es lógica y trascendente debido a que la limitada eficacia y eficiencia del sector público pone en peligro su legitimidad y estabilidad que puede llegar a poner en cuestión el propio sistema político, ya que en la medida en que los gobiernos no desarrollen con eficacia las políticas y los servicios públicos demandados socialmente, disminuyen los apoyos al sistema político (Ramió, 2001). Lo que le ocasiona dificultades en los distintos niveles de gobierno.

Osborne y Plastrik (citado por Garnier, 1997), se refieren a la NGP como a un proceso de “reinención” del gobierno, donde la función es provocar aumentos dramáticos en la efectividad, eficiencia, adaptabilidad y capacidad de innovar de las instituciones estatales. Para ello – dicen- es necesario lograr transformaciones profundas en cinco grandes áreas: el propósito de las instituciones, los incentivos que permiten y promueven el logro de tales propósitos, la rendición de cuentas es necesaria para la adecuada aplicación del sistema de incentivos, analizar la estructura de poder que subyace a los procesos de toma de decisiones y la cultura institucional.

La NGP no sólo tiene un campo de análisis, sino una gran diversidad para el estudio de la administración pública. Por lo que cada autor estudia de distintas formas las herramientas de este enfoque ya sea, con una visión de dimensión política donde hay interrelación entre los distintos actores, o cuestiones meramente técnicas donde la dinámica es el desarrollo interno de una organización con elementos como la eficiencia, eficacia y legitimidad de los resultados ante los ciudadanos. Estos estudios son para poder percibir servicios públicos de calidad y satisfacer los derechos sociales de los ciudadanos.

La Nueva Gestión Pública es una propuesta administrativa que involucra a un Estado del “debe ser” como un espacio organizacional abierto, eficiente, promotor del mercado y la eficiencia, transparente y vigilado por los resultados e impactos que produce (Arellano, 2007). Esta propuesta tiene diferentes herramientas en las cuales apoyarse.

1.2 Herramientas de la Nueva Gestión Pública

A lo largo de las reformas de la administración pública se han implementado distintos elementos para una mayor organización del gobierno en función a las necesidades de la sociedad. Estas necesidades han recibido bondades de distintas disciplinas al crear mecanismos para resolver las insuficiencias de un Estado ineficiente. Mecanismos que se describen a continuación, tomando en cuenta la visión de distintos autores.

El énfasis puesto por la NGP en la incorporación de las herramientas de gestión empresarial tiene su justificación central en la necesidad de recrear en el ámbito público condiciones similares a las del funcionamiento de los mercados que obedece a la preocupación por la eficiencia y asegurar la adaptación de sus organizaciones a los entornos cada vez más competitivos. Dada estas características, para el sector público son interesantes las herramientas que propone la corriente en cuestión (López, 2002).

Para lograr tal cometido es pertinente dar una visión general de las principales herramientas de la Nueva Gestión Pública. Según el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), en América Latina las reformas se han orientado a la profesionalización de la burocracia, a la transparencia y responsabilidad democrática de los administradores, a la descentralización de los servicios públicos, a las actividades exclusivas del Estado que sean centrales, al control de los resultados, a la autonomía de las agencias y los gestores, la orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario y finalmente modificar el papel de la burocracia en relación con la democratización del poder público (CLAD, 1999).

En la misma temática Nava (2010) maneja que la Nueva Gestión Pública se basa en un modelo de gestión inspirado en la estructura gerencial y la organización de las empresas privadas, cuyas principales características son la gestión por resultados, la orientación hacia el mercado, la promoción de la competencia, el enfoque en los productos, la gestión de calidad y un esquema de rendición de cuentas sobre los resultados. Este punto de vista está más dirigido al interior de la organización con la finalidad de mejorar los resultados.

Por su parte Ramió (2001) clasifica las herramientas de la NGP, en neoempresariales y neopúblicas. En la primera se hace énfasis en la economía, la eficacia y la eficiencia de los aparatos públicos, se propone una clientelización de los ciudadanos y el segundo pone especial atención en la repolitización, la racionalización y el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública. Y especifica los siguientes preceptos: Gestión contractual, Transferencia de la responsabilidad sobre los recursos, Orientación hacia el rendimiento (output), Controlling, Orientación hacia el ciudadano / cliente, Personal, Técnica de información y Gestión de calidad. Sin menospreciar a los demás autores este enfoca todas las posibilidades de explicar a la NGP en todos los ámbitos de una organización.

Por otro lado, Tamayo (2005) describe las herramientas de la NGP en niveles y profundidad de la transformación dentro de la administración en: operativas, organizacionales e institucionales. En la primera se destacan los siguientes puntos: a) el logro de un mejor desempeño en la gestión, dado por la adopción de valores del sector privado como eficiencia, calidad y trabajo en equipo; b) introducción de herramientas como administración de calidad total; c) reingeniería de procesos o planeación estratégica para hacer más eficientes los procesos; d) conseguir resultados mensurables y mejorar la relación con el cliente y e) mayor autonomía y capacidad para determinar las necesidades, recursos y objetivos por parte de las propias agencias estatales y así lograr mayor eficiencia presupuestal.

En el nivel de organización se aprecian los siguientes aspectos: a) la posibilidad de participación de otros actores en la prestación de los servicios públicos, como los privados, los voluntarios o los de la comunidad; b) Competencia entre agencias públicas por la prestación de servicios, para lograr segmentos de mercado y operar con mayor eficiencia; c) Obligación de las dependencias públicas y agentes prestadores de servicios de proveer información a los ciudadanos y adoptar mecanismos de rendición de cuentas y d) Mayor flexibilidad en la toma de decisiones y profundización del recurso humano (Tamayo, 2005).

En el tercer nivel o más alto llamado institucionales están las siguientes percepciones: a) El ciudadano adquiere cierto poder al convertirse en un cliente que puede exigir ciertas condiciones y estándares en servicios públicos; b) El ciudadano adquiere la facultad de exigir información a las dependencias públicas y que los

representantes políticos justifiquen su gestión y puedan participar en la toma de ciertas decisiones concernientes a su comunidad; c) El gobierno puede obtener mayor legitimidad al prestar mejores servicios, acercar los objetivos a las necesidades de las comunidades y rendir cuentas (Tamayo, 2005).

Estas características suponen una serie de ventajas de la NGP con respecto al modelo burocrático tradicional, en la medida en que brinda herramientas a los gestores y funcionarios para ejecutar sus tareas en forma flexible, eficiente y transparente, estimulando el liderazgo y la innovación en el sector público y no atados a una rigidez. Tamayo hace una clasificación estructurada y niveles un tanto genéricos y que en complementariedad con otros autores se puede explicar estos mecanismos, herramientas o principios.

1.2.1 Principales herramientas de la Nueva Gestión Pública

La decisión de retomar ciertas herramientas del enfoque de la NGP es cuestión del campo de análisis en el que se vaya a orientar. Sin embargo generalizando éstas herramientas se describen las principales, y luego se hace hincapié en los utilizados para el presente estudio.

Descentralización de los servicios públicos. A decir de Christopher Hood (1996) el principio de la descentralización es crucial para la desconcentración del poder, ya que los gestores deben tomar la iniciativa para conseguir que se realicen las cosas y que se obtengan resultados. Ya que, las funciones que pueden ser realizadas por los gobiernos locales y que antes estaban centralizadas, deben ser descentralizadas. Esta medida procura no sólo obtener ganancias en eficiencia y efectividad, sino también aumentar la fiscalización y el control social de los ciudadanos sobre las políticas públicas.

Complementario a lo anterior, el CLAD (1999) menciona que el centralismo podría ser una opción más en la cooperación de una institución central y otra descentralizada, pues son complementarias en ciertos ámbitos de actuación. Ya que por ejemplo, en las actividades exclusivas del Estado deben permanecer a cargo del Gobierno Central, la administración debe basarse en la desconcentración organizacional para que los organismos encargados de la ejecución de las políticas puedan tomar sus propias decisiones y así orientar a la administración pública a

través del control de los resultados obtenidos por las agencias autónomas con ayuda de la creación de profesionales para el aspecto competente.

Orientación ciudadano/cliente. Este concepto es merecedor de una discusión amplia por lo que no se hará tanto énfasis. La soberanía del cliente u orientación al cliente se ha derivado de la idea de Ludwig von Mises en la que explica que es necesario crear un mercado competitivo dentro del gobierno, a fin de que los consumidores tengan la posibilidad de comprar donde les convenga y así ejercer su calidad de cliente. Por otra parte como ciudadano tiene derecho a recibir servicios públicos y ostentar de un gran gama de posibilidades en el ámbito público que como cliente no tendría (Guerrero citado por Martínez, 2007).

Esta perspectiva se asume como un cambio en las reglas de juego entre los proveedores y los destinatarios de los servicios públicos, así como en la fijación de los mecanismos de reparación en caso de la declinación de calidad en los niveles de servicios ofrecidos. Ya que el derecho del ciudadano a la proporción de algún servicio y participación en ella es una lógica aceptada.

Por otra parte, Flynn expresa que ser responsable ante los usuarios de los servicios públicos es diferente a la responsabilidad de las empresas ante sus clientes, que se producen tan sólo a través de las operaciones de compra y venta. A menudo en los servicios públicos, los usuarios no pueden ejercer su poder a través de la relación de intercambio, ya que en esta situación no se posee mecanismos de control sobre las instituciones cuyos servicios está utilizando. Por lo que, el principio rector debe ser los usuarios deben tener el control, excepto que haya razones poderosas para que esto no sea así (Flynn, 1996). Esto quiere decir que los gestores deben ceder parte de su poder aunque difícilmente se logre por las características de las administraciones públicas.

Mintzberg (citado por Martínez, 2007) dice que la sociedad tiene cuatro sombreros: el de consumidor, el de cliente, el de ciudadano y el de sujeto. Como consumidor, porque recibe servicios directos a distancia y el derecho a escoger el producto donde le satisfaga; como ciudadano, porque se beneficia con la infraestructura pública y tiene ciertos derechos como a ser electo y elegir a los gobernantes; como cliente, porque recibe servicios profesionales de calidad con eficiencia y eficacia a cambio de un pago y eso tiene que ver con lo que se le

proporciona el Estado; y como sujeto, ser activo y partícipe ante las acciones del Estado.

Como se dijo es pertinente reflexionar sobre el concepto ciudadano-cliente ya que los ciudadanos son los accionistas políticos y económicos de las administraciones públicas y tienen derechos y obligaciones asociados al rol del cliente, ya que se tendrá mejores servicios si paga conforme a sus necesidades. Pero en la administración pública es difícil hacer esto, puesto que no hay un contrato comercial, sino un contrato social y político como ciudadano.

Gestión Contractual. La gestión contractual podría entenderse como la dirección de la administración con base en objetivos acordados, que abarca desde la definición de éstos hasta el control de su cumplimiento. Estos contratos deben tener como base metas cuantitativas definidas *a priori* de acuerdo con las prioridades de gobierno; y deben incluir, también, los criterios con que serán evaluados, y las consecuencias que tendrá dicha evaluación en términos de sanciones, premios y procesos correctivos (Garnier, 1997).

La gestión contractual se basa en contratos, es decir, en acuerdos entre las partes contractuales. Estas partes son por un lado la dirección política y por el otro a los prestadores de servicios, es decir, el lado operativo. En la práctica, la dirección política es, según la Constitución, el Parlamento (sistema parlamentario) o, el Presidente que trabaja en conjunto con el parlamento (sistema presidencial). En el plano local se puede definir al presidente municipal como órgano de dirección política y la administración pública como unidad operativa (Schröder, 2002).

Por lo tanto, lo anterior significa que se delimitarán las responsabilidades por parte del actor político pues establecerá los objetivos estratégicos y tendrá que responsabilizarse ante los ciudadanos. Por otro lado, la unidad operativa o área técnica será el prestador profesional de servicios el que deberá cargar con la responsabilidad de una prestación eficiente de servicios. A estos últimos se les deberán delegar responsabilidades dentro de su área especializada, e igualmente deberán establecer con ellos acuerdos sobre prestaciones, presupuestos y campo de acción.

Rendición de cuentas. La rendición de cuentas es un elemento esencial de la democracia, pues implica la posibilidad de que los diferentes agentes del gobierno se

hagan responsables de sus decisiones y de sus actos, a efecto de controlar el abuso del poder y hacer coincidir el interés particular del servidor público con el del ciudadano. Si los funcionarios públicos tienen claro que pueden ser llamados a cuentas, existe mayor posibilidad de evitar la discrecionalidad y el usufructo del poder por parte de ellos, también se hace viable que el accionar gubernamental se adapte a las necesidades y requerimientos de la nación, depositaria de la soberanía en el marco de un régimen democrático (Toledo, 2009).

Según Karl Deutsh, hablar de que una persona que manifiesta el poder político tiene la obligación de rendir cuentas, implica tres aspectos fundamentales, primero, que existe un canal de comunicación eficiente entre el agente público y sus controladores; segundo, que los controladores reciben la información que habrán de contrastar con su experiencia, a efecto de determinar incentivos o sanciones; y tercero, que existe un ámbito predeterminado formalmente en el que los controladores pueden aplicar los incentivos o sanciones correspondientes, de acuerdo con el accionar de los funcionarios (Deutsh citado por Toledo, 2009).

Así, la rendición de cuentas tiene tres pilares básicos: la información, la justificación y la sanción, e implica por tanto, el derecho de obtener información, la obligación de divulgarla, el derecho a recibir una explicación, respecto a la información presentada, la obligación de justificar el ejercicio del poder y la posibilidad de castigar el comportamiento impropio, dentro de los márgenes de la gobernabilidad democrática (Schedler, 2004). Y como complemento Arellano (2000) propone cuatro categorías de rendición de cuentas: la profesional, la legal, la burocrática y la política.

La rendición de cuentas es, entonces, el requerimiento que se hace a una organización pública –aunque también se ha discutido sobre la obligación de las instancias privadas de rendir cuentas a la sociedad– para explicar a la sociedad sus acciones y aceptar las responsabilidades derivadas de las mismas, lo cual incluye la posibilidad de la sanción, no sólo electoral, sino también penal y administrativa (Nonell, 2002).

La rendición de cuentas implica una relación funcionario- ciudadano, ya que por un lado la responsabilidad del funcionario de satisfacer las demandas ciudadanas y por el otro lado la participación activa de la ciudadanía con el gobierno a fin de

hacerle ver sus necesidades y requerimientos, además de evaluarlo no sólo a través de los mecanismos electorales, sino también de los que se establezcan para tal efecto, haciendo posible la realimentación social. Estos principios son complementarios a los que se mencionan enseguida, puntos centrales en la investigación, ya que a estas herramientas se les llaman indicadores.

Las herramientas presentadas manifiestan una propuesta por parte de la Nueva Gestión Pública para modernizar las administraciones públicas, sin embargo en el caso de México es difícil llevar a la práctica alguno de estos elementos pues no hay bases para lograrlo. Schröder (2004) menciona que la implementación de estas herramientas podría ser algo contradictorio para las administraciones de América latina pues están en camino a la modernización.

1.2.2 La estructura Organizacional en la NGP: indicadores

En este apartado se definen los indicadores desde la perspectiva de algunos autores como el CLAD, Martínez, Schröder y otros. El diseño de la Nueva Gestión Pública incorpora una serie de enseñanzas de las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado, los cuales modifican la forma burocrática piramidal de la administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y, por consiguiente aumentando la autonomía de decisiones de los gestores. El objetivo principal de este enfoque es pasar de una estructura y un esquema organizacional basados en normas centralizados a otros sustentados en la responsabilidad de los administradores frente a los *customers* (clientes), y evaluados, por tanto, sobre la base de los resultados efectivamente alcanzados (Garnier, 1997).

Por otro lado el propósito de una estructura organizacional es definir las guías, parámetros y el procedimiento necesario para un grupo con el fin de alcanzar un objetivo principal. La estructura implica funciones como un negocio por ejemplo, que organiza, categoriza y delega tareas para alcanzar un objetivo en particular. Esto se puede visualizar en un diagrama organizacional que muestra como los departamentos, divisiones, y varios niveles de una organización interactúan entre sí. La importancia de la estructura organizacional identifica quienes participan del proceso de toma de decisiones y como estas decisiones se actualizan (Quintín, 2002).

Continuando con la temática toca el turno a la indagación de los indicadores que se pretende utilizar para el objeto de estudio. Estos indicadores son seleccionados de una amplia gama y por su vasto campo de análisis en la NGP para la modernización de la estructura organizacional de las organizaciones como señala Garnier, y Tamayo cuando habla de los niveles y profundidad de la transformación dentro de la administración.

Por otra parte las herramientas percibidas como indicadores llevan a dilucidar la estructura organizacional de las organizaciones. Aunque no son todos los elementos concernientes al ámbito, sí son para el presente estudio las más importantes, ya que ayudan o facilitan la comprensión de la importancia de la estructura en una organización. Puesto que la flexibilidad en la toma de decisiones comprende un nivel político, la profesionalización conlleva a la realización de tareas acorde a la profesión y a las necesidades de la organización y por último, el control de resultados alude a legitimar los resultados de la acción política ante la ciudadanía.

A) *Flexibilidad en la toma de decisiones.* La gestión pública plantea la flexibilidad como un importante postulado para hacer más eficientes los procesos de una organización; flexibilidad para tomar decisiones es no burocratizar el trabajo. Incluso algunos de sus seguidores se van al extremo y sugieren que debe prescindirse de la norma que retarda las decisiones, lo mismo que de los propios manuales de organización y procedimientos. Pues en el ámbito gubernamental, una de las acciones que corresponden a la flexibilidad en la administración es la mejora regulatoria de los cambios que elevan la calidad del sistema jurídico en su conjunto y de los instrumentos jurídicos en particular, con el propósito de incrementar sus beneficios, reducir sus costos y aumentar sus eficiencia” en el ámbito administrativo (Martínez, 2007).

Por otro lado, la descentralización y la profesionalización de la administración pública traen consigo capacidad a los gestores de poder decidir en el ámbito que ostentan. Pues, tomar decisiones adecuadas implica crear un sentido racional aceptado en la sociedad. Ya que conceder al gerente mayor flexibilidad y más libertad para gestionar es una condición necesaria si se pretende mejorar los resultados, pero no suficiente porque ligado a esto debe haber nuevas reformas de la

gestión que exijan a los gestores que acepten ser considerados responsables en base a “compromisos de gestión”.

Aunado a lo precedente la flexibilidad de la organización, su funcionamiento descentralizado y la autonomía van a depender mucho de la forma en que cada una de las partes se comuniquen entre sí, con flujo de información global e instantánea, que influirá en la capacidad de decisiones en cada unidad descentralizada (Ministerio de salud pública y asistencial social, s/f).

Por ende, la descentralización de la toma de decisiones económicas y políticas y la competencia efectiva, ha de ser la estructura institucional subyacente, para los cambios organizacionales que permite a las economías y democracias modernas cosechar los beneficios de la tecnología, o sea, de las nuevas herramientas. Recapitulando la presente herramienta, es pertinente aludir a su definición como indicador, el cual es visualizado como la delegación de poder decidir ante una situación de importancia, sin la consulta de un mando superior

B) Profesionalización. La NGP apuesta por una burocracia o gestores profesionales, que sepan lo que hacen. Para el CLAD (1999), la profesionalización de la burocracia debe contar con capacidades de negociación y de responsabilización ante el sistema político, el cual debe constituirse a base de políticas bien definidas. Para que esta burocracia cambie las actuales estructuras de la administración pública. En consecuencia la administración pública sea transparente y sus administradores responsabilizados democráticamente ante la sociedad. Ya que llegar a la corrupción es muy fácil, por lo que se deberá fortalecer los patrones salariales y éticos del funcionario.

Según Schröder, el personal es el factor clave para un proceso de modernización exitoso. La modernización de la administración pública sólo será exitosa si el potencial de los recursos humanos es aprovechado totalmente, o, en caso de que existan deficiencias, tendrá que ser mejorado. Para poder diseñar la dirección del personal de manera exitosa, se deberán tomar diversas medidas. En primer plano se encuentra una ofensiva de calificación, que consiste en la capacitación para ampliar los conocimientos empresariales, de dirección y de comunicación; será necesario invertir en la competencia social y especializada de los empleados. Estas

medidas son especialmente necesarias en aquellos países, en los que el acceso a los servicios públicos generalmente no se regula a través de calificación y resultados, sino mediante el nepotismo y la orientación política (Schröder, 2002).

Por lo que la necesidad de profesionalizar el empleo público es primordial a base de la construcción de sistemas de mérito (expresión preferida en el mundo anglosajón) de función pública (en la tradición española) o de servicio civil (en el léxico más común en los países latinoamericanos). Disponer de una administración profesional es un patrimonio institucional de las democracias avanzadas. Un sistema de acceso, promoción y compensación basado en el mérito y capacidad de las personas, y no en las lealtades políticas o en la arbitrariedad de quienes ejercen el poder político, es un requisito esencial del Estado democrático de derecho (Longo y Echebarría, 2000).

Lo anterior es para conseguir nuevamente la confianza en los servidores públicos, que proveen estabilidad al aparato administrativo evitando una manipulación de la arena administrativa por la política. Entonces se define al presente indicador como aquel que pretende la creación del personal con carrera profesional apto para las actividades que se realizan en una organización.

C) *Control de resultados.* Esta herramienta sirve para legitimar las acciones del gobierno, ya que hace énfasis en los controles de los resultados. La distribución y asignación de los recursos están ligadas a las medidas de desempeño y dan más importancia a los resultados que a los procedimientos. De esta manera, saber por qué se generan los resultados no esperados, así como ejecutar evaluaciones en el desempeño, más que en los procedimientos.

Los gobiernos actuales necesitan saber lo que hacen, cuán bien lo hacen, quién está al mando y quién es el responsable de los resultados obtenidos, la nueva idea paradigmática es la consecución de objetivos. Para ello es necesario seguir los seguimientos según Hughes:

Primero la organización determina sus objetivos y su estrategia general, puesto que sin estrategias no hay dirección [...] En segundo lugar se elaboran programas para conseguir los objetivos establecidos sobre la base de la estrategia general [...] En tercer lugar, la estructura de la organización y su presupuesto debe basarse en los programas. Es decir, el funcionamiento de la organización debe, en la medida de lo posible, dividirse en programas específicos, subprogramas y actividades, y esto debería reflejar en su estructura [...] En cuarto lugar, y como resultado de los puntos anteriores, es necesario medir el funcionamiento

de la organización. El funcionamiento en la consecución de los objetivos debe ser medido para poder determinar si un programa se lleva a cabo eficientemente [...] En última instancia es necesario evaluar la consecución de los objetivos. La evaluación de los programas gubernamentales debe realizarse para determinar si los recursos están siendo usados eficiente y eficazmente (1996: 77).

Esto implica la realización de fuertes inversiones en la construcción de instituciones y en el entrenamiento de personal calificado, de modo que se posibilite la evaluación del desempeño, tanto organizacional como individual. Aunado, la descentralización de funciones de las agencias y de sus gestores puede ser complementada con nuevas formas de control: control de resultados a partir de indicadores de desempeño; control contable de costos para “una conciencia de costos”; control por competencia administrada o por cuasi-mercados que buscan ofrecer el mejor servicio a los usuarios y el control social por medio del cual los ciudadanos evaluarán los servicios públicos o participaran en la gestión de los mismos (CLAD, 1999).

Las ideas que plasma el CLAD son innovadoras como los demás autores, y sin embargo no descarta algunos elementos del modelo burocrático³. Los puntos previos acentúan el procedimiento que puede seguirse para saber si los objetivos planteados en un principio son iguales a los del resultado y si no es así, se prosigue con una evaluación que comprenderá el desempeño de los gestores y de la propia organización o institución. En suma se trata de un indicador que muestra como se deben dar los resultados a base de proyectos, planeación y objetivos para que estos estén relacionados con los servicios que dan los organismos públicos como ODAS.

Para finalizar el presente capítulo es preciso recordar que la Nueva Gestión Pública se concibe como un enfoque flexible ante las necesidades de cada organización pues los elementos del public management como mecanismo institucional para el ejercicio y control de la responsabilidad en los programas de

³ El Modelo Burocrático-Weberiano fue un instrumento fundamental para impulsar y garantizar el funcionamiento de las dos primeras ondas democráticas modernas, en 1870 y luego de la Segunda Guerra Mundial, a partir de finales de 1970 este modelo ya no podía responder a las nuevas demandas de democratización del servicio público, especialmente las referidas a la administración de lo local (CLAD, 1999).

Antes había sido signo de la racionalidad moderna – la burocracia weberiana - , el sometimiento de toda actividad administrativa a reglas, códigos y programas explícitamente formulados, comienza a presentar deficiencias, demostrando no estar preparada para las situaciones inesperadas o especiales. Esta forma de operar explicita un fuerte principio jerárquico que conduce a eludir responsabilidades, enviando las decisiones hacia arriba, sobrecargando la capacidad de trabajo y decisión al máximo nivel (García, 1997).

modernización administrativa ofrece respuestas útiles, pero también limitaciones e insuficiencias conceptuales importantes cuando se traslada a la administración pública.

La NGP no es una receta aseguran autores como Navas (2010), ya que puede aplicarse directamente en cualquier país; por el contrario, la flexibilidad del modelo permite adaptar las herramientas que brinda a múltiples contextos, adecuando su ejecución a las necesidades y dinámicas de cada sociedad. Vale la pena destacar, que la NGP supone cambios estructurales y culturales que no se producen sólo con la expedición de regulaciones, sino que se trata de procesos de transformación pausada de lineamientos de comportamiento de los funcionarios y los ciudadanos.

Así mismo, es necesario recordar que, a pesar de que este modelo se inspira en herramientas de gestión privadas, no se puede perder de vista la especificidad de la naturaleza de los servicios prestados por el Estado, los cuales apuntan a asegurar el bienestar general y garantizar el cumplimiento de los derechos de los ciudadanos. Por lo que, el modelo de la NGP, no es una simple propuesta administrativa, sino que ha evolucionado en un atrevido concepto de lo que un Estado debe ser: un espacio organizacional abierto, eficiente, promotor del mercado y la eficiencia, transparente y vigilado por los resultados e impactos que produce como en el caso de los servicios públicos específicamente el del agua, tema a tratar en el siguiente capítulo

CAPÍTULO II

La Gestión del Agua

En este capítulo se aborda la temática de la gestión del agua mundial, nacional y municipalmente, pero no antes de definir el concepto de *gestión del agua*, ya que se necesita tener una perspectiva de lo que está pasando en esta materia, la cual se aterriza en el Estado de México, específicamente en el municipio de Chicoloapan de Juárez, donde se encuentra el objeto de estudio, el Organismo Descentralizado de Agua y Saneamiento (ODAS).

2.1 Concepto de Gestión del Agua

Algunos estudiosos como Martínez, Graf, Santana y García; definen *gestión del agua* como “una serie de acciones desarrolladas de manera integral por los actores de una cuenca para la conservación, manejo, suministro y disposición del agua, que garanticen la calidad y cantidad para el desarrollo sostenible de la sociedad” (citado por Rodríguez, 2008:3).

A decir de Monforte, en su artículo titulado *La crisis del agua, una crisis de gestión* manifiesta que el mecanismo de administración, manejo y control de los ciclos urbanos y agrícola del agua se le conoce como gestión (Monforte, 2009). Dicho autor hace mención de la necesidad de una retroalimentación de los flujos de saneamiento del agua para que vuelva a regresar a su hábitat natural limpia, y así se pueda reutilizar.

También se puede concebir a la gestión como la distribución colectiva de recursos para alcanzar objetivos específicos, implicando el control de la oferta, distribución, uso y disposición del agua, e involucrando insumos, costos y beneficios distribuidos entre un número de actores (Soares, *et. al.*, 2008). Este concepto de definición hace referencia a una gestión de equilibrio entre diversos actores, sin ser uno más importante que el otro.

En la Ley de Aguas Nacionales se menciona que Gestión del Agua es:

El 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 Estado, 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, 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, considerando los riesgos ante la ocurrencia de fenómenos hidrometeorológicos extraordinarios y daños a ecosistemas vitales y al medio ambiente. La gestión del agua comprende en su totalidad a la administración gubernamental del agua (LAN, 2008:45).

Entonces la gestión del agua incluye mecanismos de administración, manejo y control de los ciclos urbanos y agrícolas, desarrollados de manera integral por los actores para la conservación, manejo, suministro y disposición del agua, que garanticen la calidad y cantidad para el desarrollo sostenible de la sociedad. En el caso de la presente investigación sólo se enfatiza en los mecanismos de administración vistas desde la Nueva Gestión Pública.

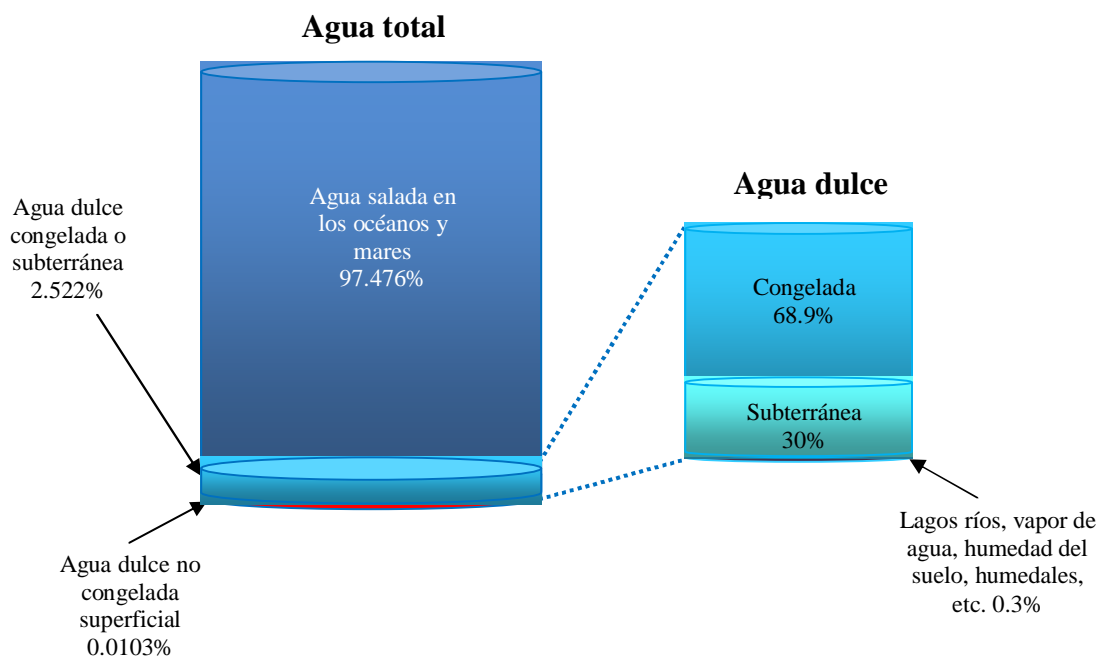
2.2 La Gestión del Agua en el mundo

Los problemas actuales relacionados con el agua en el ámbito global no son solamente severos, sino complejos y necesitan acciones urgentes. La problemática gana cada vez más espacio y reconocimiento en su percepción y articulación con fenómenos de índole social, cultural, ambiental y económico, donde la crisis del agua es percibida todavía en algunos ámbitos como un tópico de carácter exclusivamente técnico (Soares y Vargas, 2008). Aunque esto debe analizarse a fondo, ya que la cantidad de agua que se tiene en el mundo para la vida humana es hasta cierto punto limitada.

El panorama de la gestión del agua en el mundo es más complejo de lo que los humanos podrían pensar, pues a pesar de que el 70% de la superficie del planeta está compuesta por agua, el 97.5 % de ésta es salina (cerca de 1, 400 millones de km³), como se puede apreciar en la figura1, contenida principalmente en los océanos y sólo el 2.5% es agua dulce (alrededor de 35 millones de km³). De ésta, el 68.9% se encuentra congelada (en bancos de hielo, glaciares y nieve perpetuos) y en la humedad del suelo; 38.8% se almacena en aguas subterráneas, y poco menos de 0.3% se almacena en lagos, lagunas, ríos y humedades (Carabias y Landa, 2005).

Ya que la distribución natural del agua es muy desigual en las distintas regiones del planeta y según la época del año, como lo es en el continente americano que se concentra el 47% del agua mundial, seguida por Asia (32%), Europa (con el 7%), África (el 9%) y, Australia y Oceanía (con el 6%) (Carabias y Landa, 2005).

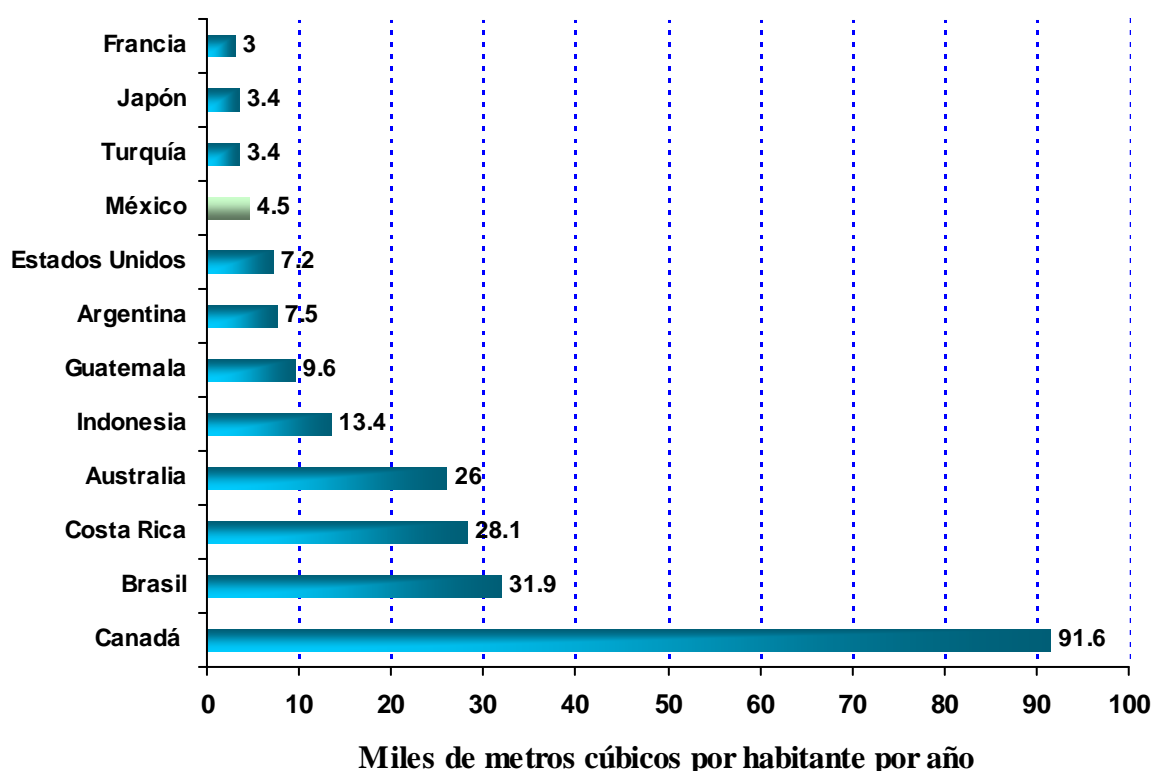
Figura 1. Distribución porcentual del agua en el planeta



Fuente: Carabias y Landa (2005: 16).

De acuerdo al Fondo de Población de las Naciones Unidas (FPNU), a finales del año 2004, la población mundial era de 6, 377 millones de personas asentadas de manera desigual en todo el planeta (FPNU, 2004). Esto sumado a la distribución natural de agua y el tamaño de la población, ocasiona que algunos países tengan agua naturalmente disponible en abundancia, mientras que otros padezcan una severa escasez. Entre los países de mayor disponibilidad natural se encuentran Canadá, con 99, 700 m³/hab/año, mientras que India cuenta sólo con 2, 300 m³/hab/año. En México, la disponibilidad natural de agua estimada para el año 2004 fue de 4, 500 m³/hab/año como se muestra en la gráfica 1 (Carabias y Landa, 2005).

Gráfica 1. Disponibilidad natural media de agua por habitante en distintos países



Fuente: Carabias y Landa (2005: 17)

Por otro lado, existen varios discursos que giran alrededor de la importancia del agua. Uno de ellos es desde la perspectiva humana, en virtud de que se trata de un recurso vital. Junto con el aire, el sol y la diversidad biológica, el agua es un recurso imprescindible para el desarrollo de la vida del ser humano. Por ello, el acceso al agua ha sido incluido en la carta de los derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Para esta organización el agua potable, es un recurso vital para la vida humana, por eso constituye uno de los derechos fundamentales de las personas. Ya que, se reconoce su contribución tanto al bienestar social como a la productividad económica, dado que una gran parte de las actividades sociales y económicas son irrealizables si no se garantiza el aprovisionamiento de agua potable de buena calidad (Nava, 2006).

Como se ha visto el panorama actual es complejo, y la gestión y propiedad de los recursos hídricos en el mundo tiene su origen en los procesos de

liberalización/neoliberalización de los años ochenta y noventa. A ello se suma, en los años recientes, la inclusión del agua en las negociaciones internacionales de comercio e inversiones, a través del área de los servicios en la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y algunos tratados bilaterales de libre comercio (Achkar y Domínguez, 2006).

Paz y Larrain (2006) señalan que las principales instituciones que han promovido los modelos de liberalización y privatización del agua han sido el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). En muchos países, estos procesos constituyen moneda de cambio frente a las condiciones crediticias del BM y el FMI. En el año 2000, los préstamos del BM y del FMI en doce países estaban vinculados a compromisos de privatización del agua. Entre 1990 y 2002, un 30% de los 19.3 billones de dólares en préstamos del BM para abastecimiento de agua y saneamiento, tuvieron como condicionante la privatización. Esta situación ha posibilitado un creciente control de los recursos hídricos por parte de las transnacionales del agua, especialmente en los países no industrializados.

Por esta razón se organizaron foros y conferencias donde se planteaban problemáticas respecto a la dinámica de la gestión del Agua. Entre los que destacan: la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano en Estocolmo 1972; la conferencia sobre Agua en Mar del Plata en 1977; Consulta Global sobre Agua y Saneamiento para los 90 en Nueva Delhi en 1990; en Dublín, Irlanda en 1992 sobre Agua y Saneamiento donde se estableció como principio “el agua dulce es un recurso vulnerable y finito, esencial para mantener la vida, el desarrollo y el medio ambiente” (Carabias y Landa, 2005). En ellos participaron investigadores, instituciones públicas y privadas, organismos internacionales, como la Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura de las Naciones Unidas (UNESCO) y la sociedad en general.

Como resultado de los precedentes eventos internacionales se han establecido declaraciones, planes de acción y programas de acción para el estudio de instrumentos para la gestión de los recursos hídricos, tan diversos como los sectores vinculados al agua. Es el caso de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), quien considera que las políticas agrícolas tienen que liberar el potencial de las prácticas de gestión del agua para incrementar la productividad, promover un acceso equitativo al agua y conservar los recursos

básicos (FAO, 2003). Al mismo tiempo propone una estrategia para “reinventar” la gestión del agua con innovación técnica, profesional, participación por parte de los usuarios y el establecimiento de decisiones horizontales.

En la actualidad muchos países no han reflexionado sobre la gravedad del escenario global, puesto que parte de la población mundial vive en cuencas hidrológicas⁴ en las que se extrae más agua de la que el ciclo hidrológico es capaz de proveer de manera sustentable. Son regiones que viven con un déficit de agua permanente, pero no porque haya escasez de agua o haya dejado de llover, sino porque se ha alterado de tal manera el ciclo hidrológico a través de sucesivas intervenciones con infraestructuras, sin las debidas consideraciones ambientales, que colocan la demanda humana por arriba de su oferta natural (Soares y Vargas, 2008).

La cuestión es que cada país ponga en práctica los mecanismos para gestionar el agua, acorde a sus necesidades y que cada uno vea por un mundo más humanista, aunque esto también depende del régimen político que posea. Ya que esto obedece a que las políticas territoriales, regionales, sectoriales, institucionales, sociales y públicas sean implementadas de forma imponente o desde la perspectiva de la necesidad o contexto de la comunidad, los cuales sean apropiados, como es el caso de México que será abordado puntualmente en el siguiente apartado.

2.3 La Gestión del Agua en México

México tiene la fortuna de contar con una gran diversidad de ecosistemas ya que su posición geográfica es privilegiada. El trópico de cáncer atraviesa casi por la mitad de su territorio, lo que hace posible la presencia de zonas templadas y tropicales. Sus costas están bañadas por el océano Pacífico, el Golfo de California, el Golfo de México y el mar Caribe. Su relieve es producto de una accidentada historia geológica, con cordilleras que lo cruzan de norte a sur que sirven de corredor de intercambio entre la fauna y la flora templada y la tropical y de este a oeste por el Eje Neovolcánico; estas cordilleras determinan importantes barreras geográficas que han disparado fenómenos de especiación, es decir, el surgimiento de especies nuevas a

⁴ Las cuencas hidrológicas son espacios terrestres que por sus características físicas y naturales captan el agua de lluvia (Carabias y Landa, 2005:26).

partir de las preexistentes, durante un largo proceso de evolución propiciado por el aislamiento geográfico (Carabias y Landa, 2006).

Esto presupone un tapiz de contrastes, primero por la disponibilidad de agua per cápita, que en el sureste es siete veces mayor que la del centro, norte y noroeste del país. Segundo el norte y centro del país vive el 77% de la población nacional, mientras que el sur concentra 23%. Tercero la capacidad productiva del norte y centro del país equivale a 85 % del producto interno bruto nacional, cuando estas regiones sólo poseen alrededor de 32% de los recursos hídricos del país. Por su parte, el sureste del país posee 68% de los recursos hídricos, pero su contribución al PIB es de sólo 15%. Además es importante señalar que el territorio nacional posee en total 653 acuíferos⁵, de los cuales 104 ubicados, en la zona norte y centro del país, han sido ya sobreexplotados (Nava, 2006).

En la figura 2 se muestra la disponibilidad de agua per cápita (metros cúbicos/hab/año) en cada Región Hidrológica Administrativa (RHA) de México, que sirve como indicador para la comparación internacional y que difícilmente es utilizado cuando se realizan estudios de la realidad en una determinada zona del país. Porque, mientras que en el norte del país es un factor limitante, en el sur provoca problemas de abundancia por las inundaciones.

Es de importancia retomar la figura, ya que se aprecia en la región trece una disponibilidad de agua extremadamente baja, menos que los estados del norte, el cual es signo de verdadera preocupación por la alta demanda del servicio en la región por parte de la población. Aunado a la mala administración del recurso y falta de los recursos financieros.

⁵ La palabra Acuífero se puede definir como cualquier formación geológica o conjunto de formaciones geológicas hidráulicamente conectadas entre sí, por las que circulan o en las que se almacenan aguas del subsuelo que pueden ser extraídas para su explotación, uso o aprovechamiento según el diario de la federación el 29 de abril de 2004 (Carabias y Landa, 2005: 27).

Figura 2. Disponibilidad per cápita de agua por Región Hidrológica Administrativa de México, 2004



Fuente: Rodríguez (2005) de Indicadores Básicos del Desempeño Ambiental de México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales Semarnat-PNUD.

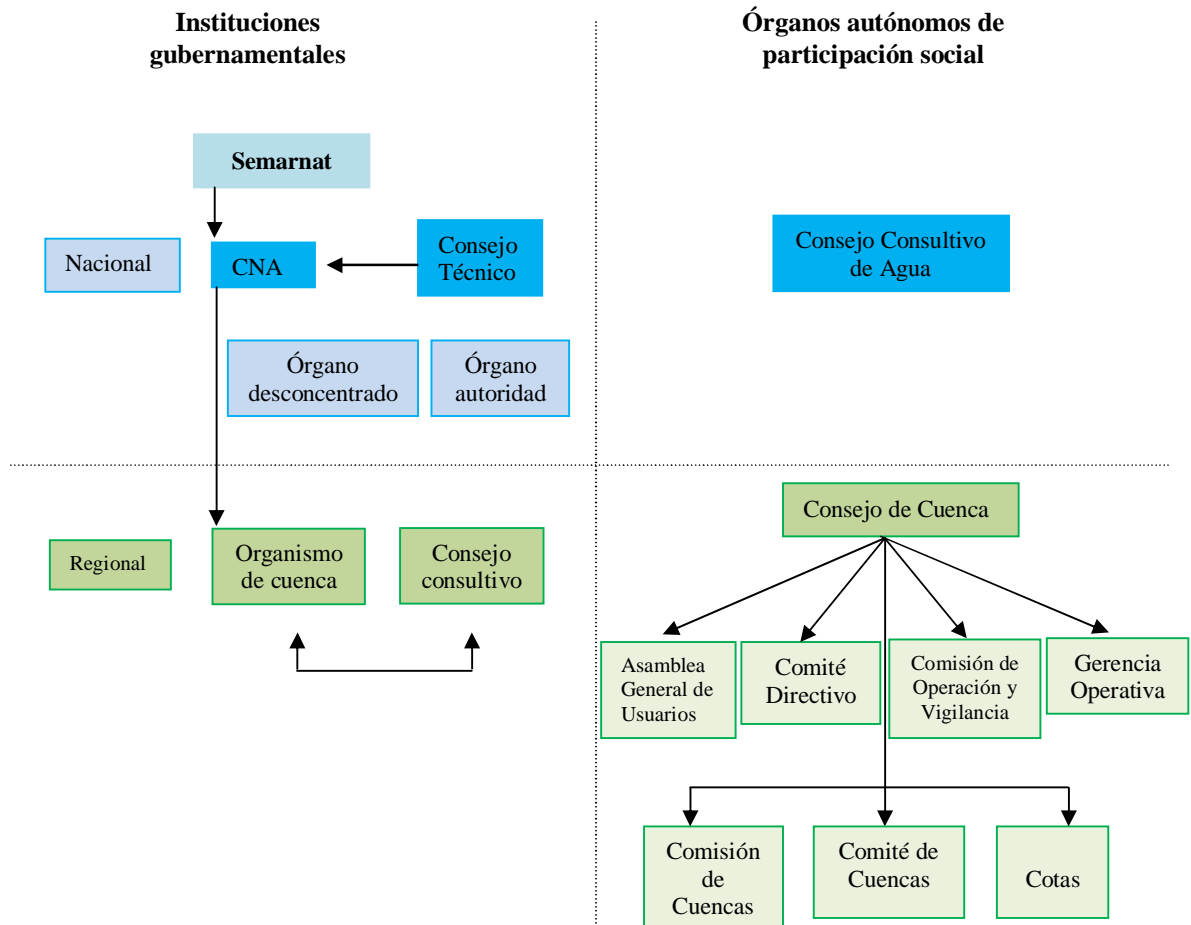
Por esta cuestión se han creado los Consejos de Cuencas auxiliados por los Comités técnicos de aguas subterráneas (Cotas⁶). Estos órganos son autónomos de participación social en contraste con la Comisión Nacional de Agua (CNA) que es una institución gubernamental como se observa en el esquema 1.

La CNA como se menciona en la Ley de Aguas Nacionales (2008), es un órgano administrativo, normativo, técnico, consultivo y desconcentrado de SEMARNAT, que tiene la misión de administrar y preservar las aguas nacionales y sus bienes inherentes para lograr su uso sustentable, con la corresponsabilidad de los tres niveles de gobierno y la sociedad en general además de que cuenta con dos ámbitos de acción: el nacional y el regional. Cabe señalar que constitucionalmente la

⁶ Los Cotas son Órganos auxiliares de los consejos de cuenca formados por los usuarios de cada acuífero, representantes de la sociedad organizada y representantes gubernamentales. Su función principal es coadyuvar y concertar la formulación y la ejecución de programas y acciones que permitan estabilizar, recuperar y preservar los acuíferos ante la necesidad de gestionar la fuerte demanda a la que se encuentran sometidos (Carabias y Landa, 2005:67).

responsabilidad ha sido traspasada a los municipios que cuentan con organismos operadores de agua (CNA, 2009).

Esquema 1. Estructura orgánica de la gestión del agua



Fuente: Carabias y Landa (2005: 129).

La autoridad de la comisión es el Consejo Técnico, el cual ésta presidido por el titular de la Semarnat y constituido por los titulares de las secretarías de Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Energía; Economía; Salud; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; por el IMTA (Instituto Mexicano de Tecnología del Agua) y por la Comisión Nacional Forestal, así como por dos representantes de los gobiernos de los estados y un representante de una organización ciudadana de prestigio y experiencia en materia de agua (LAN, 2008).

En el ámbito regional la CNA opera por medio de organismos de cuenca, los cuales se definen como la unidad técnica, administrativa y jurídica especializada, con carácter autónomo, adscrita directamente al titular de la Comisión y trabajan con los

Consejos de Cuencas. Estos últimos son órganos colegiados de integración mixta, instancias de coordinación, concertación, apoyo, consulta y asesoría, entre la Comisión, Organismos de Cuenca correspondiente, dependencias y entidades de las instancias federal, estatal o municipal, así como los representantes de los usuarios del agua (DOF, 2004). Estos organismos han surgido por la necesidad constante del gobierno al querer gestionar eficiente y eficazmente éste recurso que es prioritario para la sociedad.

Por otro lado para diversos actores, el agua es un tema de seguridad nacional. De acuerdo con la CNA, en pocos años se estará en niveles de disponibilidad calificados como muy bajos. Por lo que algunas ciudades del centro y norte del país literalmente tienen contados los años de agua e incluso ya están extrayendo agua con alto contenido de metales pesados por la sobreexplotación de los mantos acuíferos. La mayor parte de los organismos operadores requieren reestructuraciones profundas para evitar que el agua deje de llegar a las casas o que las industrias busquen otros países para instalarse porque no hay disponibilidad de este servicio. Además de que los ciudadanos demandan es agua de mejor calidad a precio razonable (Contreras, 2010).

En relación al precio México se encuentra dividido en 9 zonas de disponibilidad, para los cobros de derechos por explotación, uso o aprovechamiento de agua ocasionados por la concesión o asignación de aguas nacionales, todos los conceptos están reglamentados en la Ley de Aguas Nacionales. En general, el costo por metro cúbico es mayor en zonas de menor disponibilidad. Respecto de las descargas de agua residual a cuerpos de aguas nacionales, se toman en cuenta los efectos de la contaminación en el cuerpo de agua, el volumen y carga de contaminantes de la descarga, ubicado en la Ley de Aguas Nacionales. Adicionalmente se tienen cuotas por extracción de materiales, suministro de agua en bloque a centros urbanos e industriales, servicios de riego, uso de zonas federales y diversos. Para el año 2007, la CNA recaudó 8, 973 millones de pesos por los conceptos anteriores (CNA, 2007).

En el 2008 a la CNA se le aprobó un presupuesto de 29, 442 millones de pesos, de los cuales, sin considerar 3, 243 millones de pesos para servicios personales, el 65% se destino a agua potable, alcantarillado y saneamiento, 20% a infraestructura hidroagrícola y el 15% restante a administración y preservación. Cabe

mencionar que las tarifas del agua son fijadas de diversa manera en cada municipio, dependiendo de su marco jurídico. En algunos casos las aprueba el Congreso Estatal, en otras el Órgano de Gobierno o Consejo Directivo del organismo operador municipal, o la Comisión Estatal de Aguas. Generalmente existen tarifas específicas para cada tipo de usuario: doméstico, industrial, comercial, y servicios, entre otros. Habitualmente a mayor consumo, el precio por metro cúbico se incrementa (CNA, 2007).

A decir de Barkin (2006) México enfrenta una crisis de gigantescas proporciones por su incapacidad de asegurar un servicio básico a toda la población, por el virtual olvido del problema del saneamiento de sus aguas residuales y por el desprecio que muestra por las cuencas que están sobreexplotadas y contaminadas. Un problema fundamental es el ejercicio del poder para asignar los recursos, que obedecen a presiones de élites políticas y económicas, castigando con ello a las mayorías y a los ecosistemas de los que se depende. Nava (2006) señala que, la gestión del agua en México es problemático, debido a la relación inversa que resulta de tres factores: la distribución de los recursos hídricos, la contribución a la producción nacional de cada región y la concentración demográfica.

Por otro lado, los encargados de brindar el servicio del agua a los municipios son los organismos descentralizados de agua y saneamiento, estos surgen a partir de que se les otorga a los municipios la responsabilidad de dar el servicio del agua a la ciudadanía, estipulado en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la fracción III, inciso a: “Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos, como es el servicio de Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales”. Este artículo se vincula con la descentralización de los municipios, específicamente en la reforma a la Constitución de 1983, donde éstos se hacen cargo de brindar los servicios básicos a sus comunidades.

En este aspecto en México, hasta la década de los noventa el manejo del agua se daba a través de un arreglo institucional centralizado, que no tenía en cuenta la noción de escasez sino que se basaba en la idea de la abundancia del recurso, esta percepción tenía un cierto fundamento en la época en que la presión demográfica y la urbanización no tenían las características que presentan ahora, ni la problemática del agua había alcanzado los niveles que hoy se conoce (Amaya en Rodríguez, 2008).

Con la descentralización aparecen los organismos operadores de agua para la provisión de la ciudadanía, de tal modo que para el 2004 en el país existían alrededor de 1, 200 organismos operadores tanto municipales como estatales, de los cuales 389 se consideran como los más importantes, por atender localidades con más de 20,000 habitantes (Carabias y Landa, 2005). La otra parte corresponde a pequeñas organizaciones administrativas improvisadas, cuyo personal es nombrado más por sus relaciones políticas que por su experiencia administrativa y técnica, y suelen durar poco tiempo en su puesto, cuestión que afecta mucho la calidad del servicio a hacia la ciudadanía.

Ello es más evidente en los distintos estados de la República mexicana. Pues los Estado de la república mexicana tiene diversidad de problemáticas en la temática del agua, por la variedad de ecosistemas que le preceden. Por ello, es difícil tener una misma perspectiva de la gestión del agua en los Estados, así como sus municipios. Dado el caso se procede a la descripción de un solo estado, el Estado de México.

2.3.1 La Gestión del Agua en el Estado de México

El Estado de México se encuentra ubicado en la zona central de la República Mexicana, en la parte oriental de la mesa de Anáhuac, a una altitud promedio de 2, 683 m. Colinda al norte con los estados de Querétaro e Hidalgo; al sur con Guerrero y Morelos; al este con Puebla y Tlaxcala; y al oeste con Guerrero y Michoacán de Ocampo, así como con el Distrito Federal (WWAP, 2007).

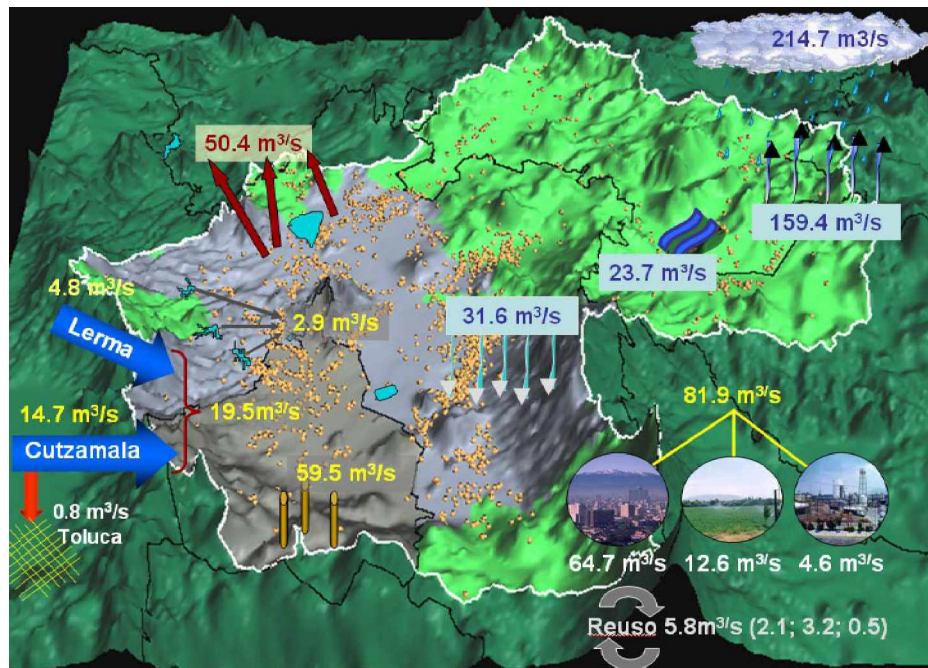
Sus principales ríos son: el Lerma y, junto con él, el sistema Chapala-Santiago. Como resultado de su orografía e hidrografía prevalece en la parte noroeste de la cuenca del valle de México un clima semiseco, hacia el sur y oeste, que a medida que aumenta la altitud se torna cada vez más fresco y más húmedo, por lo que en gran parte del estado es templado subhúmedo y en los picos más altos semifrío y aún frío, como sucede en el Nevado de Toluca, Popocatepetl e Iztaccíhuatl.

En la misma idea, el Estado de México se encuentra dentro de la zona geográfica de tres cuencas principales, las cuencas del Valle de México, del Río Lerma y del Río Balsas. La cuenca del Valle de México está situada en el norte y

nordeste del estado e incluye el Distrito Federal y partes de los estados de Hidalgo y Tlaxcala. En dichos estados viven 22 millones de personas, 10 millones de las cuales residen en la zona de la cuenca del estado de México (CAEM, 2004). Combinados, éstos representan el 20% de la población nacional y contribuyen a un 31,5% del PIB total. En cambio, la cantidad de recursos hídricos disponibles en la cuenca es de sólo 3,9 km³, o un 0,9% del total de agua disponible del país (CNA, 2004) esto a consecuencia de la distribución del agua en el presente estado.

En la figura 3, se aprecia la distribución del agua en el valle de México (Distrito Federal y municipios conurbados), la precipitación es de 214.7 m³/s, la evapotranspiración de 159.4 m³/s, Infiltración de 31.6 m³/s y escurrimiento con 23.7 m³/s, al oriente del Estado de México. Cabe señalar que, el Distrito Federal es suministrada de diferentes fuentes como del Acuífero Cutzamala con 14.7 m³/s, del Sistema de Lerma con 4.8 m³/s y de Madín y manantiales con 2.09 m³/s respectivamente. Los tipos de usos que se le da al agua en el Distrito Federal son el urbano con 64.7 m³/s, la agrícola con 12.6 m³/s y para uso industrial el 4.6 m³/s, con un reuso de agua de 5.8 m³/s (Malagón, 2007).

Figura 3. Distribución del agua en el Valle de México



Fuente: Malagón, 2007: 30

En cuanto a los recursos de agua subterránea, en el Estado de México hay 9 acuíferos, seis de los cuales se comparten con la Ciudad de México (CAEM, 2004). Puesto que estos acuíferos constituyen la principal fuente de abastecimiento de agua para el estado de México y la Ciudad de México, éstos son sobreexplotados por encima de su capacidad de renovación. En general, se estima que los recursos de agua subterránea están sobreexplotados al 100% o más. Por ejemplo, el Acuífero de Texcoco, en la Cuenca del Valle de México, se explota a un índice superior al 850% (CAEM, 2004). Como consecuencia directa de todo ello, muchos acuíferos han perdido su presión hidrostática, algunos manantiales se han secado y el suelo se hunde en algunas zonas del Valle de México 40 cm al año (WWAP, 2007).

Esto es a consecuencia del uso que se le ha dado al recurso hídrico, según el Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos (WWAP), el Estado de México, utiliza un 48% del recurso para fines domésticos, un 34% para el riego y un 5% para la industria. El 13% restante es transferido al Distrito Federal para satisfacer la demanda de consumo. Para el Estado de México, la agricultura es la principal actividad económica, la cual se practica aproximadamente en un 50% del total de la superficie. El riego se practica a menor escala, abarcando sólo el 7% de la superficie terrestre del estado. Casi el 80% del agua que se utiliza para el riego es bombeada de los acuíferos mismos que se están sobreexplotando para dar capacidad al servicio a la ciudadanía (2007).

El Estado de México cuenta con una población de 14, 007,495 millones de habitantes (INEGI, 2005). Lo anterior corresponde aproximadamente al 14% de la población total del país, pero sólo representa el 1% de la superficie total de la nación. Además es un centro industrial con una amplia gama de actividades económicas; dicho estado se sitúa en segundo lugar de la nación en cuanto a su aportación al PIB, alrededor de un 9,5% (WWAP, 2007).

En el presente Estado, la gestión del agua se realiza por medio de los organismos descentralizados de agua y saneamiento, creados en 1991 con la publicación de la Gaceta de Gobierno del Estado de México, el 9 de octubre, de la Ley de Organismos Públicos Descentralizados de Carácter Municipal para la prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (Gaceta Mexicana, 1997: 92). En consecuencia, este servicio se comenzó a prestar en zonas urbanas más pobladas de México, específicamente paramunicipales, que tienen

competencias técnicas, comerciales, financieras y administrativas independientes y dependiendo de la ubicación territorial son las funciones que ostentan.

En este ámbito, la cobertura de agua y servicios de saneamiento se encuentra por encima de la media nacional. Más de un 90% de la población tiene acceso a un agua segura y aproximadamente el 80% a servicios de saneamiento. No obstante, la escasez de agua sigue siendo el factor principal causante de las enfermedades transmitidas por el agua. A través de programas sociales estatales para aumentar la sensibilización pública sobre las medidas sanitarias preventivas, tales como lavarse las manos y limpiar los depósitos de almacenamiento de agua.

Otro factor preponderante de la escasez son los asentamientos urbanos que han experimentado una tasa de crecimiento elevado que se han visto acompañadas de la rápida expansión de los asentamientos informales. En consecuencia, las personas que viven en asentamientos construidos en pendientes, en antiguas zonas lacustres o en lechos o bordes de ríos son especialmente vulnerables a las inundaciones de agua y lodo. Además la sobreexplotación de los acuíferos ha provocado el hundimiento del suelo e impedido la escorrentía superficial del agua de lluvia. Los servicios de abastecimiento de agua y de alcantarillado, también se han visto interrumpidos o desconectados debido al hundimiento del suelo (WWAP, 2007). Situación que se ha estudiado cuidadosamente en el Distrito Federal y los municipios del Estado de México.

En este sentido para lograr un país sobresaliente es necesario, la elaboración de las bases para alcanzar los objetivos, en este caso para cualquier país sus bases son los municipios, provincias, colonias o distritos que con la ayuda de instituciones bien organizadas basadas en leyes, reglamentos y normas que contribuyen al desarrollo de cualquier país. A continuación se describe la gestión del agua en los municipios de México.

2.4 La Gestión del Agua en los municipios

El municipio para el Estado mexicano es la base para promover en todas las esferas sea en el económico, político, social, cultural, ideológica y/o cultural, con una

ciudadanía satisfecha, que es equivalente al fomento del bienestar social y desarrollo.

Con el reconocimiento de la necesidad de asegurar la oferta de agua para grupos marginales y la incapacidad de los organismos oficiales de proteger los ecosistemas donde nacen los ríos y de donde se proveen los acuíferos subterráneos, las nuevas propuestas "populares" para el control local de estos procesos de "la producción del agua" requieren de un apoyo político y un respaldo técnico para diseñar las alternativas adecuadas frente a los esquemas simplificadores de la globalización centralizadora (Barkin, 2006).

En consecuencia, la falta de una visión integral a largo plazo, de cooperación inter- e intra-institucional, de preparación profesional y de planeación participativa en la gestión del agua, incapacita a los gobiernos locales para ofrecer un servicio de calidad, lo que en consecuencia se ha reflejado en el deterioro ambiental del vital líquido (contaminación del agua, abatimiento de niveles freáticos, desaparición de escurrimientos superficiales, compactación y hundimiento del suelo, etc.) y con un efecto bumerán que está afectando a la sociedad misma (UNESCO, 2009).

Algunos municipios del Estado de México están sufriendo las consecuencias del desabasto del suministro de agua potable. Aunque este tiene como origen en el desarrollo urbano, con escasa atención por parte del gobierno federal y local para garantizar un adecuado suministro de agua, así como un bajo control y falta de planeación del proceso de la expansión urbana; de tal modo que el acceso al agua se da de forma caótica y mal gestionada, siendo el propio usuario quien construye o busca sus propias fuentes de abastecimiento (Espinosa, 2005).

Esta expansión urbana descontrolada en zonas agrícolas o de difícil acceso (como cerros y barrancas), se dificulta para la instalación de infraestructura, no sólo por el hecho de mayores costos de construcción y mantenimiento, sino por la legislación federal mexicana, en la cual se indica de la imposibilidad de proporcionar los servicios básicos (incluyendo el de agua potable) a las viviendas en condiciones de irregularidad cuestión que tiene a algunos ciudadanos inconformes.

En suma, el aumento poblacional se tradujo en un incremento sin precedentes del servicio. Situación que impulsó la perforación de más pozos y la extracción de agua subterránea a profundidades cada vez mayores, así como la construcción de

obras hidráulicas de trasvase del agua de cuencas vecinas a altos costos ambientales, económicos y sociales (Perevochtchikova, s/a). Por lo que la escasez y el deterioro del recurso se han agravado al punto que el gobierno y los organismos municipales se ven obligados a limitar el recurso por períodos determinados para compartir el caudal existente entre diferentes usos y usuarios (UNESCO, 2009).

Por otro lado, al concesionar la responsabilidad para el abasto de un producto esencial como es el agua cuya disponibilidad depende en gran medida del buen manejo de ‘los comunes’ es inevitable una serie importante de diferencias en criterios adecuados para la operación. La ausencia de programas regulares de sustitución de secciones anticuadas de las redes de distribución y de conservación adecuada de las áreas de recolección de agua para garantizar su calidad son problemas muy comunes en los sistemas de agua potable en los municipios; más frecuente aún es la ausencia de sistemas adecuados de tratamiento de aguas servidas (negras), por problemas financieros y porque refleja el peligro común de un recurso como el agua: la posibilidad para que un vecino fuerte pueda transferir sus problemas a otras comunidades.

De este modo se adecuan este tipo de problemas con la visión de Nava (2006), referenciado en párrafos anteriores. Concluido el apartado es pertinente comenzar a visualizar algunas características del lugar donde se localiza el objeto de la investigación, el municipio de Chicoloapan.

2.4.1 El municipio de Chicoloapan: características y contexto del Agua

El Municipio de Chicoloapan se localiza en la parte oriente del Estado de México. Colinda con los municipios de Texcoco al norte; La paz e Ixtapaluca al sur y Chimalhuacán al oeste presenciada en la figura 4. Cuenta con una extensión territorial de 63.07 km² (0.27% / Méx.). La población estimada para 2009 asciende a 295 mil habitantes el 2.0% de la población estatal, con una tasa media anual de crecimiento en el periodo 2000-2005 de 14.8%. Cabe mencionar que dicho crecimiento es el más alto a nivel nacional y se deriva de la migración por la saturación de los municipios aledaños, lo que ha propiciado un incremento en las necesidades de prestación de servicios públicos (Fitch Ratings, 2010).

Figura 4. Delimitación del Municipio de Chicoloapan de Juárez



Fuente: Plan de Desarrollo Municipal, 2006 – 2009

El clima predominante en el Municipio, es el templado con lluvias en verano. Aunque esto ya no es constante por la situación del medio ambiente, el cual está cada vez más deteriorado. La temperatura media anual del Municipio es de 25°C, oscilando entre una mínima de 5°C en la época más fría del año y hasta 34°C en la temporada más cálida. La precipitación pluvial promedio es de 640 mm, ubicándose por debajo de la media estatal, su mayor incidencia se presenta en los meses de julio y agosto (Plan de Desarrollo Municipal, 2006 – 2009).

El Municipio de Chicoloapan, forma parte de la región hidrológica del alto Pánuco dentro de la Subcuenca del Río Moctezuma, considerada como una de las más contaminadas del Valle de México. No cuenta con ríos permanentes, no obstante, sobresalen las corrientes intermitentes denominadas Manzano y Coatepec, cuyo origen proviene de las partes altas de los cerros Xolcuango y Xochiquilas. Ambos presentan en su cauce, un alto grado de contaminación por aguas residuales domésticas e industriales (Plan de Desarrollo Municipal de Chicoloapan, 2006 – 2009).

De acuerdo al Plan de Desarrollo Municipal en esta localidad los mantos acuíferos enfrentan actualmente una fuerte sobre-explotación generada por el incremento en la demanda de agua de uso doméstico e industrial, la cual es cubierta por agua extraída del subsuelo ante la carencia de cuerpos de agua superficiales. El abastecimiento de agua potable del municipio se realiza a través de un sistema de

pozos profundos, entre los más importantes están: pozo Hidalgo, Zaragoza y San José que cubren con el servicio de agua a la zona urbana, con calidad aceptable. No obstante, este sistema de pozos profundos se complementa con otros ubicados a los alrededores del municipio (Plan de Desarrollo Municipal de Chicoloapan, 2006 – 2009).

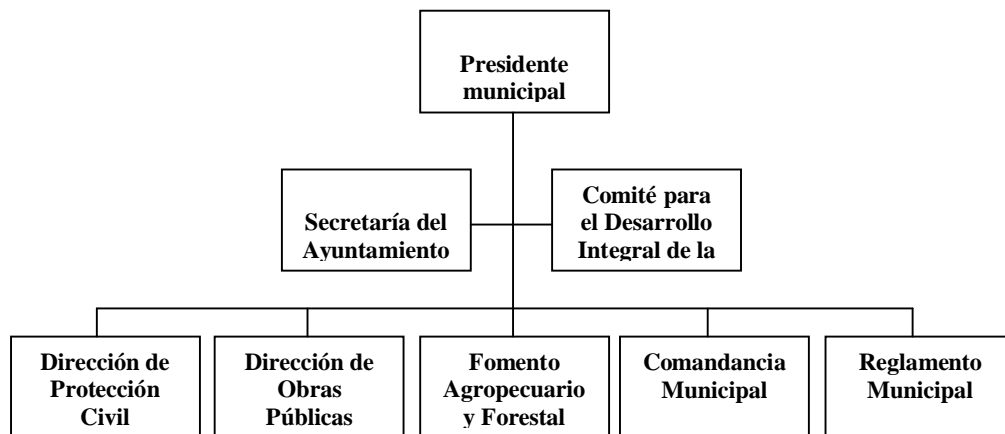
En cuanto a la distribución política comprende la cabecera municipal (San Vicente Chicoloapan); 14 barrios; 3 rancherías; 15 Desarrollo habitacionales; 12 colonias, de las cuales tienen mayor población la colonia San José, Santa Rosa, Emiliano Zapata, Francisco Villa y Ejército del Trabajo. Esta distribución política está a cargo las siguientes personalidades jurídicas, donde se distinguen comisiones y autoridad de los distintos departamentos del municipio, visualizadas en el cuadro 2, así como su organigrama (figura 5).

Cuadro 2. Comisiones y Responsables en el Municipio de Chicoloapan de Juárez

COMISIÓN	RESPONSABLE
De Gobernación, Seguridad pública y tránsito, protección civil y planeación para el desarrollo municipal	Presidente Municipal
De hacienda Municipal	Sindico Procurador
Agua, drenaje y alcantarillado	1º. Regidor
Obras Públicas y Desarrollo Urbano	2º. Regidor
Preservación y restauración del medio ambiente y de empleo	3º. Regidor
Cultura, educación pública, deporte y recreación	4º. Regidor
Parques, jardines, panteones y Fortalecimiento a las costumbres	5º. Regidor
Fomento agropecuario y forestal	6º. Regidor
Mercados rastros y central de abasto	7º. Regidor
Alumbrado Público	8º. Regidor
Turismo, revisión y actualización de la Reglamentación municipal	9º. Regidor
Salud pública y población	10º. Regidor

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal, 2006 – 2009.

Figura 5. Organigrama del Ayuntamiento de Chicoloapan de Juárez



Fuente: Plan de Desarrollo Municipal, 2009-2012.

Chicoloapan es un municipio, hidrológicamente bien ubicado (Plan de Desarrollo Municipal, 2009-2012), pero al no racionalizar la gestión de su recurso y deja que problemas políticos sean una constante, no se llega a ninguna solución aunque se sigan las leyes, normas y reglamentos. Ya que se necesita la interrelación entre los actores inmersos, para poder crear propuestas en la temática, con el fin de establecer políticas que ayuden a dar un servicio eficiente y eficaz además de cuidar el medio ambiente.

Por otro lado, la necesidad del ser humano por sobrevivir en el mundo es una constante lucha. Pero que hará el humano sí uno de sus elementos de existencia le llegará a faltar. Para que esto nunca llegue a pasar debe de tener cuidado de cómo administra sus recursos naturales, proveer una sustentabilidad de la misma para el uso adecuado. Sustentabilidad primordial al resaltar la preservación de la salud y el bienestar social, así como propiciar el desarrollo económico. Junto a esto la intervención humana en el ciclo hidrológico el cual no debe ser destructivo; por el contrario, debe devolverle la vida a los ecosistemas evitando contaminar y desperdiciar el líquido haciendo un uso racional promoviendo y exigiendo como sociedad mejores prácticas para su manejo.

En la misma tesitura críticos como Barkin (2004) aseveran la incapacidad de México para gestionar el agua, considerándolo un desastre mundialmente por su inestabilidad política, económica y social, sugiriéndole el análisis de los acontecimientos sociales y ambientales, así como de propuestas, ejemplo de ello

proyectos, políticas, normas y leyes que se articulen a todos los actores para la construcción de una sociedad mejor capacitada para enfrentar los retos que deviene. Específicamente se tiene que visualizar en los organismos operadores de agua encargados de dar el servicio en los municipios

El municipio en cuestión, cuenta con 5 cuerpos de agua, que suman entre sí 1.49 hectáreas, y se localizan en la zona del Valles del Estado, y concentran en la zona norte junto con Texcoco y Teotihuacán. La existencia de este recurso está comprobada debido a que actualmente hay explotación económica del mismo. Como nota adicional hay que comentar que la mayor parte de los acuíferos del Estado de México se encuentran controlados mediante veda⁷, debido a la gran sobreexplotación de éstos, al uso inadecuado y a la explotación irracional del agua (Plan de desarrollo municipal, 2006-2009).

Un ejemplo de la falta de control estatal es la mención que se realiza en algunos artículos periodísticos, que señalan que alrededor de 500 pipas dedicadas a transportar el agua, obtuvo ganancias, que se calcularon en un millón de pesos diarios. Además los administradores de estas pipas denominados los *Reyes del Agua*, imponían sus tarifas ante la necesidad de la gente y se agrupan en organizaciones como la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC) (Jornada, 2004).

Lo anterior pone de manifiesto que debido a que los Organismos Operadores del Agua Potable de los municipios de Chimalhuacán, Ixtapaluca, San Vicente Chicoloapan y Los Reyes La Paz, no tienen la capacidad para atender a más de 20 comunidades, donde viven más de 50 mil habitantes (Jornada, 2004), que carecen de tomas domiciliarias. Los cuales buscan satisfacer la necesidad de este servicio, mediante pipas clandestinas, y los habitantes desconocen el grave deterioro que se está generando hacia el medio ambiente. Contextualizando la problemática no es sólo del presente municipio, sino de muchos en el Estado de México.

Como se señaló en párrafos anteriores, los ayuntamientos no tienen control sobre estos grupos. Los permisos son adjudicados por la Comisión del Agua del Estado de México (CAEM). Particularizando en los casos de Chimalhuacán y

⁷ La acepción hace referencia al control mediante reglamentos específicos, en virtud del deterioro del agua en cantidad o calidad, por la afectación a la sustentabilidad hidrológica, o por el daño a cuerpos de agua superficiales o subterráneos.

Chicoloapan, estos gobiernos establecen que cada carro-cisterna (cuya capacidad va de los 10 mil hasta los 50 mil litros), efectúe hasta 600 viajes a la semana en al menos 30 pozos.

En consecuencia, el escenario financiero del ODAS, no ha sido bueno, provocando, la no compra de redes de agua potable y de los demás servicios que da el organismo, siendo resultante la ineficiencia del mismo, ya que no se ha alcanzado a cubrir la demanda de la población. Una de las consecuencias del mal estado financiero es la casi inexistente construcción de cárcamos y colectores para la recolección de agua pluviales, provocando inundaciones en época de lluvias. Éste problema tiene un rezago de más de veinticinco años (Plan de desarrollo municipal, 2006-2009), por tal motivo el ayuntamiento consciente de la problemática que atraviesa Chicoloapan en tiempos de lluvias decidió realizar actividades en diferentes comunidades del municipio⁸. El contexto del municipio da pauta a la realización del análisis del organismo operador de agua (el ODAS), enfatizando en su estructura organizacional, con el estudio de los indicadores derivado del trabajo de campo, que será el objetivo del siguiente capítulo.

⁸ ver anexo 2.

CAPÍTULO III

Objeto de estudio: Organismo Descentralizado de Agua y Saneamiento (ODAS)

En el presente capítulo se analiza la institución encargada de brindar el servicio del agua en el municipio de Chicoloapan de Juárez, el Organismo Descentralizado de Agua y Saneamiento (ODAS), enfatizando en su estructura organizacional. Se comienza con la descripción de la metodología, que permitió la construcción y el análisis del objeto de estudio. A partir de este punto comienza el trabajo de campo, ya que se hace una comparación de las características de la gestión del agua en el municipio y las generalidades del ODAS con la revisión documental y trabajo de campo, finalizando con los indicadores de estudio, para determinar si hay elementos del enfoque de la NGP.

3.1 Metodología para la recolección de datos

Antes de entrar a la temática de la descripción del organismo, es necesario detallar la metodología empleada en el presente análisis. Como se señaló en apartados previos se tomaron los indicadores: A) *Flexibilidad en la toma de decisiones*, B) *Profesionalización* y, C) *Control de resultado* ya que son el resultado del análisis del enfoque de la NGP para el estudio del ODAS, visualizado en el cuadro 3.

Estos indicadores fueron seleccionados de entre una amplia variedad, de ellos (CLAD, 1999; Ramió, 2001; Schröder, 2002; Tamayo, 2005; Nava, 2010). Si bien es cierto que dichos indicadores no agotan la riqueza de la NGP, si ayuda a ser manejable este estudio. Pues tiene como objetivo el cambio en la estructura organizacional como mecanismo institucional para el ejercicio y control de la responsabilidad en los programas de modernización administrativa, enfocándose en los procesos de transformación pausada de lineamientos de comportamiento de los funcionarios y los ciudadanos. De esta manera procura flexibilidad para la adopción de diversas herramientas conforme a las necesidades de la organización.

Cuadro 3. Indicadores

Ámbito de estudio	Indicadores
Estructura organizacional	Flexibilidad en la toma de decisiones
	Profesionalización
	Control de resultados

Fuente: Elaboración propia. Basado en: el enfoque de la Nueva Gestión Pública.

Estos indicadores están enfocados a la parte organizacional y son un objetivo del enfoque de la NGP, ya que pretende pasar de una estructura y un esquema organizacional basados en normas centralizados a otros sustentados en la responsabilidad de los administradores frente a los clientes y evaluados, por tanto, sobre la base de los resultados efectivamente alcanzados (Garnier, 1997)

La metodología empleada parte de un enfoque cualitativo. La acepción cualitativa hace referencia al empleo de literatura y teoría de forma inductiva; que a menudo se consideran al concebir el diseño del estudio y se desarrolla hasta el final del mismo. Su hipótesis no tiene que ser definida rigurosamente para comenzar a trabajar (Hernández, 2000).

El método al que se recurrió fue el inductivo, su modelo de razonamiento está subordinado al diseño y establecimiento de estrategias secuenciales, que permiten al investigador tener contacto directo con un fenómeno o suceso. A partir de hechos o acontecimientos particulares, es posible reflejar sus experiencias por medio de una conclusión general o varias particulares (Sánchez, 1999), ellas reflejan la construcción de juicios a partir de enlaces observados y determinados, producto de las relaciones universales y causales que se manifiestan durante un evento de estudio. Sin embargo no siempre se busca generalizarla ni encontrar leyes o principios, sino tan sólo descubrir manifestaciones de la teoría o sus variaciones en contextos específicos (Hernández, 2000).

En la misma idea, las técnicas empleadas fueron: el análisis documental y trabajo de campo. En la primera, se analizó principalmente el manual de organización del ODAS. En el segundo, consistió en la realización de entrevistas semiestructurada a informantes clave, específicamente a funcionarios de segundo

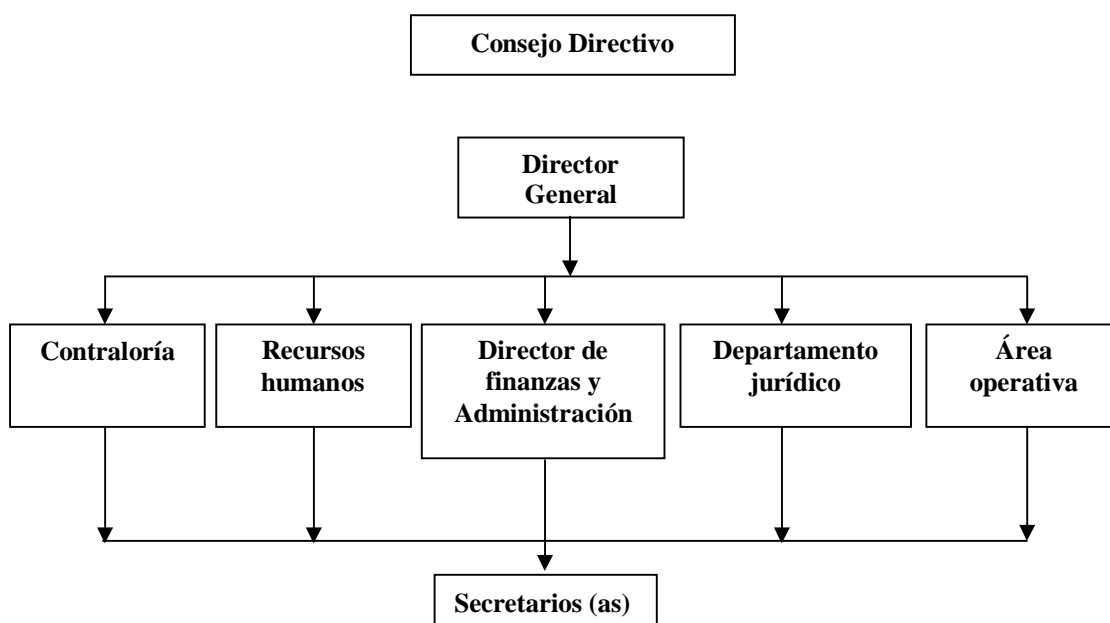
nivel quienes están a cargo de las únicas 5 áreas en la gestión del organismo (Director de Finanzas y Administración, Director Operativo, Contralor Interno, Departamento Jurídico y Jefe de Recursos Humanos), que están subordinados al Director General, (ver cuadro 4 y figura 6). La finalidad fue conocer de primera mano la percepción de los funcionarios en relación a la gestión del organismo.

Cuadro 4. Selección de informantes clave para la investigación.

Cargo	Primer nivel	Segundo nivel	Tercer nivel
Director General del Organismo Descentralizado de Agua y Saneamiento (ODAS).			
Funcionarios a cargo de un departamento relevante para la administración de ODAS.		X	
Secretarías y asistentes de los funcionarios.			

Fuente: Elaboración propia. Basado en: Manual de organización del ODAS (2009-2012).

Figura 6. Organigrama del Organismo Descentralizado de Agua y Saneamiento (ODAS)



Fuente: Elaboración propia. Basado en: Manual de organización del ODAS (2009-2012).

El procedimiento del trabajo de campo se presenta en el cuadro 5. A partir del padrón de funcionarios que laboran en la administración del organismo, fue factible seleccionar a los llamados funcionarios de segundo nivel. Ya que la administración del ODAS cuenta con 6 funcionarios incluyendo al Director General. Pero se optó por las 5 áreas subordinadas, que poseen un puesto relevante en la administración del organismo. Ellos fueron seleccionados para efectuar las entrevistas semiestructuradas⁹, pues son los que cuentan con los conocimientos requeridos para el presente análisis. A estos funcionarios se les entrevistó a inicios del mes de Diciembre del 2010, accediendo amablemente a las preguntas expuestas en la guía de entrevista. Cabe mencionar que se realizaron visitas al organismo en distintas fechas del año 2010 para poder estructura la presente investigación.

Cuadro 5. Procedimiento de trabajo de campo

Indicador	Definición operativa	Método	Técnica	Instrumento
Flexibilidad en la toma de decisiones	Estructura organizacional. -Horizontal o Vertical.	- Análisis y Síntesis Documental. - Muestreo selectivo de informantes clave (funcionarios del ODAS)	Sistematización Documental y Entrevista semiestructurada	- Ficha de trabajo documental (leyes, reglamentos, manual de organización de ODAS y plan de desarrollo municipal) - Guía de entrevista
Profesionalización	-Elección de funcionarios. -Capacitación.	- Análisis y Síntesis Documental. - Muestreo selectivo de informantes clave (funcionarios del ODAS)	Sistematización Documental y Entrevista semiestructurada	- Ficha de trabajo documental (leyes, reglamentos, manual de organización de ODAS y plan de desarrollo municipal) - Guía de entrevista
Control de resultados	-Realización de informes de labores. -Elaboración de informes de presupuestos.	- Análisis y Síntesis Documental. - Muestreo selectivo de informantes clave (funcionarios del ODAS).	Sistematización Documental y Entrevista semiestructurada	- Ficha de trabajo documental (leyes, reglamentos, manual de organización de ODAS y plan de desarrollo municipal) - Guía de entrevista

Fuente: Elaboración propia. Basado en: Aguilar, 2009.

⁹ ver anexo 3.

La metodología aplicada permitió determinar si ¿El Organismo Descentralizado de Agua y Saneamiento (ODAS) de Chicoloapan ha incorporado en su estructura elementos de la Nueva Gestión Pública o prevalecen otros diferentes? De ser la respuesta otros, ¿cuáles son esos elementos que subyacen en la estructura organizacional de ODAS?

Esta investigación tiene un alcance de tipo descriptivo, que como su propio nombre lo señala, describe situaciones y eventos. Es decir, cómo es y cómo se manifiesta determinado fenómeno. Pretende especificar las prioridades importantes de persona, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis (Hernández, 2000). Este estudio busca del por qué una gestión del agua de ciertas características en el municipio de Chicoloapan. Cabe mencionar, que el estudio es transversal, pues tiene el carácter de la recolección de datos en un tiempo específico, en este caso en el 2010. La metodología sirvió para dar los siguientes resultados.

3.2 Generalidades del Organismo Descentralizado de Agua y Saneamiento

En México, de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Mexicana, la responsabilidad operativa de prestar los servicios de agua potable, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales recae a nivel municipal, los cuales han creado los Organismos Operadores de Agua para atender las necesidades de abasto, alcantarillado, saneamiento y disposición para evitar los riesgos de las aguas residuales.

Un organismo operador de agua está constituido formalmente mediante algún decreto de creación firmado por el ayuntamiento municipal y tiene de testigos a las autoridades estatales. En el caso del ODAS de Chicoloapan, aparece en la Gaceta de Gobierno del Estado de México el 9 de noviembre de 1993, mediante el decreto N° 255, el cual certifica y avala la creación del Organismo Público Descentralizado para la Prestación de Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del municipio de Chicoloapan de Juárez, México.

El Organismo Descentralizado de Agua y Saneamiento de Chicoloapan tiene como visión¹⁰ “garantizar en forma autosuficiente y óptima todos los servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento con una cobertura total; además de promover una cultura del cuidado y protección del agua a los contribuyentes en la mejoría del servicio a través del pago de sus derechos con puntualidad”. Y sólo de esta manera garantizar una calidad en los servicios del agua y alcantarillado (Manual de organización, 2009).

A pesar de estar plasmada en la visión del ODAS la *cobertura total*, es una situación poco realista. El organismo no tiene la capacidad material, humana y financiera para cubrir la totalidad del territorio del municipio de Chicoloapan, pues un gran porcentaje de la población está asentada en territorio irregular (zonas agrícolas), provocando dificultad en la provisión de los servicios públicos¹¹.

Por otra parte, la *Misión*¹² del organismo tiene como propósito “otorgar a los habitantes del municipio de Chicoloapan de Juárez los servicios de Agua Potable y Alcantarillado con calidez, calidad y eficiencia; así mismo, fomentar una cultura del cuidado del agua en la población y desarrollar en el personal del organismo la disposición, responsabilidad y honestidad en el servicio”. Para obtener respuestas favorables en la atención a la problemática que se genere en la comunidad (Manual de organización, 2009).

Este propósito no se cumplió en el primer año del período 2009-2012, ya que hubo cambio de Director General, por su incapacidad para dirigir al organismo y el trato inadecuado hacia los usuarios, aunque también se afirma que fue decisión del presidente municipal, y no precisamente por su incapacidad de dirigir al organismo. Estas contradicciones hacen reflexionar la verdadera situación que se vive internamente en el organismo.

¹⁰ Visión. Es un conjunto de ideas generales, algunas de ellas abstractas, que proveen el marco de referencia de lo que una empresa quiere y espera ver en el futuro (Navarro, 2001).

¹¹ Información proporcionada por el Director del área Operativa, Javier Abellán Delgadillo 11/12/2010.

¹² Misión. Indica la manera de como una organización pretende lograr y consolidar las razones de su existencia a base las prioridades y la dirección de las actividades de la organización, la identificación los mercados a los que se dirige, los clientes a los que quiere servir y los productos que quiere ofrecer. De la misma manera determina la contribución de los diferentes agentes en el logro de los propósitos básicos de la organización (Navarro, 2001).

3.2.1 Fundamento legal del ODAS

El principal sustento legal para la administración del agua en la República Mexicana es el artículo 27 de la Constitución, que establece que las aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional son propiedad de la nación. El Ejecutivo Federal puede autorizar la explotación, el uso o el aprovechamiento a particulares mediante concesiones y a los gobiernos estatales y municipales mediante asignaciones. En la actualidad la Federación ejerce tales funciones a través de la Comisión Nacional del Agua reglamentada por la Ley de Aguas Nacionales que a la vez es reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 115 de la Constitución establece, a partir de las reformas del 23 de diciembre de 1999, la responsabilidad plena de los municipios para prestar los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales dentro de su jurisdicción. El municipio podrá operar dichos servicios mediante órganos descentralizados. De acuerdo a Mejía (1994) sus tareas son:

- Prestar los servicios de agua potable, drenaje y tratamiento en su respectiva jurisdicción.
- Participar, en coordinación con los gobiernos federal y estatal, en la prestación del servicio, de acuerdo a sus atribuciones y responsabilidades.
- Planear y programar la prestación de los servicios.
- Realizar, por sí mismos o a través de terceros, las obras de infraestructura hidráulica, su operación y mantenimiento.
- Adoptar las medidas necesarias para alcanzar su autosuficiencia financiera.

Sin embargo, no existe una ley reglamentaria para el artículo 115 constitucional. En su ausencia, casi todos los estados de la república han elaborado su propia Ley Estatal de Agua. Para apoyar la gestión local del agua, los gobiernos estatales han creado las Comisiones Estatales de Agua, que procuran respetar la

soberanía de los municipios y a la vez observar las leyes federales. Estas comisiones coordinan a los organismos operadores municipales, que de otra manera estarían aislados. Las Comisiones Estatales brindan asesoría, apoyo financiero y promueven el cumplimiento de la normatividad. La actuación de estas Comisiones suele ser normativa y está respaldada por la correspondiente Ley Estatal de Agua.

En el Estado de México, el decreto 28 emitido por la H. “LI” legislatura en 1991, titulado “Ley de Organismos Públicos Descentralizados de carácter Municipal para la prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento”, tiene por objeto: regular las bases, el procedimiento de creación, estructuración, funcionamiento, y las atribuciones de Organismos Públicos Descentralizados Municipales, para la prestación de los servicios públicos de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento.

En el cuadro 6, se puede apreciar cómo debería estar compuesto jurídicamente un organismo operador de agua, diseñado por el Fondo para la Comunicación y la Educación Ambiental A.C (2009).

Cuadro 6. Instrumentos e instituciones del marco legal para Organismos Operadores de agua en México en comparación con el ODAS de Chicoloapan

Ámbito interno		Organismo Operador de Agua y Saneamiento (ODAS)
Nombre	Comentario	
Reglamento interno	Documento que define funciones y responsabilidades por Departamento y cargo.	No cuenta con el Reglamento interno. Las funciones y responsabilidades, están en función de aprendizajes cotidianos por parte de los encargados de los distintos departamentos, pues adquieren y heredan razonamientos empíricos.
Decreto de creación del organismo operador	Decreto que formaliza legalmente la creación del organismo operador y define sus atribuciones como institución pública.	Hay decreto de creación

Fuente: Elaboración propia. Basado en: Fondo para la Comunicación y la Educación Ambiental A.C, 2009.

Continuación del cuadro 6. Instrumentos e instituciones del marco legal para Organismos Operadores de agua en México en comparación con el ODAS

Ámbito interno		Organismo Operador de Agua y Saneamiento (ODAS)
Nombre	Comentario	
Organigrama autorizado	Documento para aprobación de la junta de Gobierno que define la estructura organizacional de departamentos y zonas geográficas.	Su organigrama no está autorizado, por tanto, no hay una estructura organizacional definida.
Informes de labores	Documento para aprobación de la Junta de Gobierno o equivalente, en que se entregan datos e indicadores de gestión a entidades supervisoras.	Solo hay informes presupuestales que se elaboran y son entregados a la junta de Gobierno. Pero no entregan datos e indicadores de la gestión del organismo.
Plan hidráulico y Programa Operativo Anual	Documento que establece compatibilidad con diversos planes de desarrollo; metas, inversiones y presupuestos	El plan hidráulico que ostenta el organismo es procedente de instancias externas. El ODAS, internamente cuenta con un Manual de Procedimientos y Programa Operativo Anual.
Presupuesto anual	Documento para aprobación de la Junta de Gobierno que establece rubros de ingreso y egreso.	Éste es entregado y aprobado por la junta de Gobierno.
Tarifas de servicio autorizadas	Decreto en el que se autorizan y publican anualmente las tarifas.	Las tarifas son procedentes del Gobierno del Estado de México. El ODAS aumenta o disminuye, el porcentaje del servicio un 4% a partir del precio establecido.
Fórmula de indexación para cambios automáticos en tarifas.	Decreto para revisión y publicación anual que define variaciones en conceptos de gasto.	No hay.
Reuniones de la Junta de Gobierno del O. O.	Órgano colegiado que se reúne con representantes de los diferentes sectores de usuarios para llegar a resoluciones y acuerdos	Hay reunión de Junta de Gobierno, cuando se necesita de la ayuda de otros sectores para la resolución de un problema complejo.

Fuente: Elaboración propia. Basado en: Fondo para la Comunicación y la Educación Ambiental A.C, 2009.

Según, la Ley de Organismos Públicos Descentralizados de Carácter Municipal para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado de México (1991), el ODAS tiene las siguientes atribuciones:

- Construir y operar, según sea el caso, las obras encaminadas al control pluvial y obras en las zonas de alto riesgo para el bienestar del ciudadano.
- Crear y operar programas enfocados a mantener en buen estado la red de agua potable, drenaje y alcantarillado, así como las plantas tratadoras de aguas residuales.
- Formular en coordinación con la Comisión del Agua del Estado de México (CAEM) planes y programas de construcción de obras referentes a la mejora en la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento.
- Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la prestación de los servicios bajo su competencia.
- Establecer sus políticas, normas y criterios técnicos de operación.
- Promoción y ejecución de medidas y acciones necesarias para proteger la calidad del agua en los términos de Ley.
- Realizar todo tipo de gestiones legales y administrativas para su funcionamiento.
- Realizar por sí mismo o por terceros, cualquier obra de infraestructura hidráulica que se requiera para su explotación, uso o aprovechamiento.
- Administrar conforme a derecho los recursos existentes para su funcionamiento.
- Proponer las cuotas para el cobro de servicios a los usuarios (agua y drenaje), conforme a Ley.
- Recaudar y administrar los ingresos y contribuciones que en términos de Ley le corresponde percibir, así como los demás bienes que se incorporen a su patrimonio.
- Establecer créditos fiscales, actualizaciones, recargos, sanciones y demás en términos de la legislación vigente.

Si bien, estas atribuciones son conforme a la Ley, el ODAS como organismo difiere en muchos sentidos cuando se ponen en práctica y hasta algunos no se realizan por falta de recursos económicos, humanos, materiales y tecnológicos¹³. Por ejemplo hay limitación en la coordinación con instancias externas para la formulación de planes y programas referentes a la mejora de la prestación de los servicios. En consecuencia el organismo se imposibilita para crear políticas y programas adecuados para su funcionamiento y dar un buen servicio a los ciudadanos.

3.2.2 Organización del ODAS de Chicoloapan

La estructura organizacional del ODAS u organismo operador de agua está conformada por un Consejo Directivo y el Director como máximas autoridades. El **Consejo Directivo** es designado por el Ayuntamiento, aunque el ODAS lo refiere como Cabildo y se encuentra integrado por un Presidente, que será el Presidente Municipal, dos representantes del Ayuntamiento, uno de los cuales fungirá como Vicepresidente a designación del Cabildo, para suplir en sus ausencias al Presidente y tres vocales, que se nombrarán a propuesta de las organizaciones vecinales, comerciales, industriales o de otro tipo, que sean usuarios del servicio. Este Consejo Directivo tiene las facultades de:

- Determinar las políticas, normas y criterios técnicos.
- Organizar y administrar las actividades del organismo.
- Revisar y aprobar los programas de trabajo y el presupuesto general del organismo.
- Aprobar la estructura administrativa y los reglamentos Internos del organismo.
- Revisar y aprobar en su caso, los estados financieros y los balances anuales, así como los informes generales y especiales.
- Otorgar o revocar el nombramiento del Director del Organismo y aprobar en su caso la obtención de créditos necesarios para el cumplimiento de su objeto (Manual de Organización de ODAS, 2009).

¹³ Información proporcionada por el encargado del Área de Finanzas y Administración, el Contador Hugo Enrique Díaz Juárez, 11/12/2010

Éste consejo está posibilitado para destituir al Director General del organismo operador de agua, siempre y cuando no esté capacitado para el puesto que sustenta por ejemplo, no cumplir con un anteproyecto para dirigir al organismo, el trato hacia los ciudadanos, irresponsabilidad en sus decisiones, y por no alcanzar los objetivos planteados en la gestión del organismo. Éstas son algunas cuestiones que se toman en cuenta para remover al Director¹⁴.

El **Director General** del Organismo tiene las siguientes atribuciones: ejecutar los acuerdos y disposiciones del Consejo Directivo, presentar al Consejo Directivo, a más tardar en la primera quincena de noviembre de cada año, los presupuestos de ingresos y egresos, los programas de trabajo y el financiamiento para el siguiente año (Manual de Organización de ODAS, 2009).

Ahora bien de acuerdo al trabajo de campo, los informes presupuestarios siempre están a la orden del Consejo, aunque no se puede decir lo mismo de los programas de trabajo. Ya que en sus posibilidades, el organismo se apega a las normas y reglamentos de instancias superiores, que difícilmente se logran alcanzar o cumplir. Siguiendo con las atribuciones del Director General del organismo, también se responsabiliza de:

- Otorgar, sustituir o revocar poderes generales o especiales;
- Nombrar y remover al personal del organismo. El nombramiento del personal técnico, deberá recaer en personas que cuenten con capacidad profesional y con experiencia en materia hidráulica.
- De los responsables de la recaudación de los ingresos, en especialistas en materia fiscal.
- Elaborar y mantener actualizado el inventario de la infraestructura hidráulica, Integrar y mantener actualizado el padrón de usuarios.
- Celebrar contratos y convenios con los usuarios para la prestación del servicio, así como con autoridades federales, estatales y municipales, organismos públicos o privados, y particulares con el objeto de cumplir con los fines que les encomiende (Manual de Organización de ODAS, 2009).

¹⁴ Información proporcionada por la encargada del departamento Jurídico, Licenciada en Derecho Guadalupe 14/12/2010.

De acuerdo a la información del trabajo de campo, en el ODAS, el responsable en materia de contratación y despido de los empleados, está a cargo de la encargada del área de **Recursos Humanos**, el Director sólo proporciona el visto bueno a la contratación de los funcionarios y empleados en general. Sin embargo el personal que labora en el ODAS no es competente para mantener un puesto de toma de decisiones, esto provoca carencia en el seguimiento de proyectos y programas para el siguiente periodo¹⁵.

El control y vigilancia del organismo, recae en el **Comisario**, que asiste a todas las sesiones del Consejo Directivo con voz pero sin voto. El síndico municipal que designe el Ayuntamiento, ejercerá la función de comisario. Sus atribuciones son: a) vigilar las actividades de recaudación y administración de contribuciones; b) vigilar la oportuna entrega al Ayuntamiento, de los reportes necesarios para rendir la cuenta Pública y c) vigilar la correcta operación administrativa del organismo (Manual de Organización de ODAS, 2009). No obstante en la información recabada del trabajo de campo, no se manifiesta ésta figura, puesto que mencionan que es la CONAGUA quien manda personal para inspeccionar al organismo.

Cada área tiene su función en ésta organización por ejemplo **Contraloría** tiene por objetivo Vigilar la correcta aplicación de planes y programas, así como el cumplimiento de leyes, reglamentos, normas, políticas y toda clase de disposiciones que regulan la vida del Organismo, buscado con ello garantizar un manejo transparente de los recursos y el otorgamiento de un servicio eficiente a la ciudadanía (Manual de Organización de ODAS, 2009). La figura mencionada carece mucho de los aspectos citados porque, no vigila la aplicación de planes ni programas y tampoco de reglamentos y mucho menos la aplicación de alguna política hídrica para la mejora de los servicios que se ofrece a los ciudadanos según información proporcionada del trabajo de campo.

Sus funciones son: Diseñar y aplicar un plan de auditoria, resguardo y control de bienes patrimoniales, supervisión al desempeño de las actividades de los trabajadores, asistir a las reuniones de trabajo a que sea convocado, participar y fomentar la participación de los trabajadores, en programas y acciones encaminadas al cumplimiento del objetivo del Organismo coordinarse con el órgano superior de

¹⁵ Información proporcionada por el encargado del Área de Finanzas y Administración, el Contador Hugo Enrique Díaz Juárez, 9/12/2010

Fiscalización y la Contraloría del Poder Legislativo, control y seguimiento de manifestación de bienes por alta, baja y anualidad de los trabajadores, elaboración y entrega de Programa Anual de Actividades , elaboración y entrega de informe mensual de actividades.

Por otro lado la información obtenida del trabajo de campo, alude a que las actividades que no realiza contraloría, es la supervisión al desempeño de las actividades de los trabajadores, tampoco fomenta la participación de los trabajadores en programas y acciones para el cumplimiento a sus objetivos. Los trabajadores son los que ponen sus propios objetivos a cumplir, funciones que son mínimas. En este caso su informe es trimestral y anual independientemente de lo que le pida la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México.

El área de **Recursos humanos**, se encarga de la contratación del personal capacitado para cada área de trabajo. Cabe mencionar que esta área desempeña junto con Contraloría las mismas actividades. Aunque es evidente que cada uno cuenta con un personal propio. Pues ellos tienen las capacidades para realizarlo, pero no están formados académicamente en los ámbitos que laboran, los encargados han adquirido la profesionalidad empíricamente, ejemplo de ello es que el Contralor tiene la profesión de Abogado y la encargada de Recursos Humanos es Secretaria Ejecutiva.

El área de **Finanzas** lleva a cabo un registro y control minucioso de todas las operaciones diarias del Organismo, con apego en los principios de contabilidad y a las leyes vigentes aplicables, garantizando con ello transparencia en el manejo de los recursos, así como evitar incurrir en omisiones o desviaciones. Sus funciones son: control y registros financieros, emisión y pago de nómina, presupuestación anual (ingreso y egreso), control del ejercicio presupuestal, realizar conciliaciones bancarias, pagos a proveedores y acreedores diversos, elaboración e integración de estados financieros, preparación y entrega de información financiera a las distintas instancias acreditadas que lo soliciten, elaboración y entrega del Programa Anual de Actividades, elaboración y entrega del informe mensual de actividades (Manual de Organización de ODAS, 2009). Ésta área, es una de las pocas que puede contar con un especialista en el ámbito y experiencia.

Con relación al área anterior, se encuentra la **Administración**, encargada de administrar de manera eficaz y eficiente los recursos destinados para el

funcionamiento del Organismo, con estricto apego a los principios de administración, así como a las normas, políticas y procedimientos establecidos es quién elabora nóminas, planea y coordina el procedimiento de adquisición de bienes y servicios que requieran las diferentes Direcciones, se encarga del manejo de los recursos materiales así como la elaboración y entrega del informe mensual de actividades.

Las áreas de finanzas y de administración están en un mismo departamento siendo que en la administración del período 2006-2009, se encontraban divididas¹⁶, esto ha sido provocado por la poca importancia que se le ha adjudicado a las funciones de la parte administrativa del Organismo, pues se hace más énfasis en la parte operativa, siendo que para esta área también se necesita de la gestión para ser eficiente y eficaz en su quehacer.

El área **Jurídica** tiene por objeto representar y atender todo tipo de asuntos de carácter legal inherentes al Organismo, así como llevar a cabo la instrumentación y seguimiento de procedimientos administrativos de ejecución, teniendo como finalidad por un lado salvaguardar los intereses y patrimonio del Organismo. Como funciones tiene la emisión y entrega de requerimientos, realizar trámites y gestión jurídica, así como llevar a cabo la representación legal del Organismo en todo tipo de conflictos (mercantiles, civiles, penales y laborales), cuidar y custodiar los bienes muebles que se encuentren asignados a su área de la misma manera informar por escrito sobre los bienes muebles que se deterioren a la Contraloría Interna, así como a la Dirección de Administración para las medidas correspondientes (Manual de Organización de ODAS, 2009).

En resumen, las funciones de las áreas descritas son disfuncionales, por la cuestión de la adquisición o delegación de actividades que debieran realizar hacía otras áreas, causando el desconocimiento de sus propias labores. Esto produce que la figura de la misma gestión no se comprenda y no se racionalice su quehacer como administrador del Organismo. Ejemplo de ello, es que el área de Finanzas hace las actividades del área de administración y en ocasiones de Contraloría, manifestando que “si no existieran las demás áreas no habría problema pues son pocas las labores que se realizan en el Organismo”¹⁷. Esto deja mucho que pensar del organismo y de

¹⁶ Información proporcionada por la encargada del área de Recursos Humanos, Secretaria Ejecutiva Joana Patricia Maldonado Galicia 9/12/2010.

¹⁷ Información proporcionada por el Director del área Operativa Javier Abellán Delgadillo 9/12/2010.

los jefes de cada área. Concluido esta pequeña descripción de las funciones de los funcionarios se remiten a otro punto importante dentro del organismo.

3.2.2.1 Recaudación de recursos económicos

En el municipio, el pago del servicio se realiza anualmente, si es anticipado se da lugar a una bonificación del 8%, 6% y 4%, dependiendo del otorgamiento de la cantidad que haya propuesto el Estado de México, posibilitando al Organismo para dar bonificaciones. Esto será cuando los pagos se realicen en una sola exhibición durante los meses de enero febrero y marzo respectivamente, según lo establece, la ley de ingresos municipales, considerando además que aquellos usuarios que en los dos últimos años hayan realizado sus pagos de manera oportuna se les da un descuento adicional de 4% si realizan su pago en enero, y del 2% si lo efectúan en el mes de febrero 2011 (Plan de Desarrollo Municipal, 2009-2012).

Todo lo anterior es aplicable sólo a consumo domestico, (no aplica a unidades habitacionales) cuestión que ha tenido en algunas ocasiones al Presidente con problemas, ya que los habitantes de estas unidades no suelen pagar su uso, lo que provoca que les limiten el servicio del agua hasta que paguen. Por ende esto causa molestia, por parte de la población¹⁸.

Ahora bien, el pago anual por consumo de agua es entre \$800.00 y \$900.00, y se tiene un padrón de contribuyentes morosos de 7,195, se indica una deficiencia recaudatoria por derechos de consumo de agua anual por \$6, 475,500.00; en el mismo sentido, sí esta morosidad es una constante y sólo se tiene atribuciones para cobrar los últimos cinco años, se tendrá una deficiencia recaudatoria de \$32, 377,500.00. Esta deficiencia recaudatoria, no comprenden los recargos ni las sanciones a que son sujetos los consumidores morosos, es por ello, que la cantidad posible de recaudación sea mucho mayor (Plan de Desarrollo Municipal, 2009-2012).

Así mismo, se aplica un subsidio hasta de un 50% a favor de las personas de tercera edad, pensionados, jubilados, discapacitados y viudas sin ingresos fijos que

¹⁸ Información proporcionada por el Director del área Operativa Javier Abellán Delgadillo 11/12/2010.

así lo acrediten, dicho descuento sólo se aplica para un solo predio de uso doméstico. Siempre y cuando se realice en una sola exhibición, es aplicable solo para pago anual (Gaceta del gobierno, 2009). Ahora toca el turno de la descripción detallada de la gestión del ODAS en el ámbito de interés.

3.3 Gestión del servicio del Agua en el ODAS

El municipio de Chicoloapan, no es ajeno a la problemática que presentan muchas ciudades de nuestro país, con relación a la escasez de este vital líquido derivadas tanto del incremento poblacional como del cambio climático.

El abasto del servicio del agua es suministrado por el ODAS, éste cuenta con un padrón de 175 empleados, de los cuáles 160 están en el área operacional y 15 se encuentran en la parte administrativa, según información proporcionada del trabajo de campo. En esta última, sólo 6 funcionarios son los que tienen un puesto relevante encargados de tomar decisiones.

El ODAS tiene a su cargo al año 2009, 22 pozos profundos los cuales fueron concesionados a este organismo a través de títulos y cesiones expedidas por la Comisión Nacional del Agua. De estos pozos, anualmente se extraen aproximadamente 18, 677, 996.00 metros cúbicos de agua, para abastecer a la población de 170,035 habitantes (INEGI, 2005) dentro del polígono urbano del municipio de Chicoloapan. Esta cantidad de agua se incrementó debido al desarrollo habitacional de los últimos 5 años.

El consumo diario de agua es de 200 litros, si se tiene una población estudiada de 170, 035 habitantes, el volumen anual de extracción de agua debería ser 12, 412, 555.00 metros cúbicos. Bajo este mismo contexto, el Organismo Descentralizado de Agua y Saneamiento reporta que en el año 2009, el volumen de extracción de agua fue de 23, 229, 372.00 metros cúbicos, repartidos en 60, 966 tomas de agua potable instaladas y registradas. Donde existe un sobre volumen de 10, 816, 817.00 metros cúbicos de agua. El volumen excedente se puede explicar, ya sea, por la existencia de tomas clandestinas a la red municipal de agua potable, o por la ineficiencia de las redes de distribución por su antigüedad u operación (Plan de Desarrollo Municipal 2099-2012).

Las tomas clandestinas han sido un problema que se presenta sobre todo en las colonias que colindan con los ex-ejidos de Santa María Chimalhuacán, debido a su condición de zona urbana irregular¹⁹. La dotación del servicio de agua potable no ha sido posible, por un lado, por la negativa de los habitantes de esta zona a pagar y participar en la ampliación del servicio, y por otro, por las condiciones jurídicas de la zona, ya que ha existido históricamente diferencias políticas e ideológicas que han repercutido en la ampliación del servicio (Plan de Desarrollo Municipal 2099-2012).

Respecto a las redes de distribución, alrededor del 35% de la infraestructura hidráulica existente es deficiente según el Municipio, debido a su antigüedad o al proceso constructivo con el cual fueron realizados. Ello ha llevado al organismo a realizar actividades como el reemplazo de las redes viejas y obsoletas; pero este trabajo ha sido de manera paulatina, ya que por la elevada inversión que representa este tipo de obra, se ha tenido que recurrir al Ayuntamiento para su financiamiento y ejecución.

Ya que la distribución de agua potable difiere mucho de una colonia a otra. Mientras que en los nuevos desarrollos habitacionales la ley obliga a contar con tanques de regulación para que los domicilios cuenten con el abastecimiento y presión suficiente del agua, este tipo de infraestructura no se tiene en las colonias históricas, ya que en ellas la distribución del agua potable es por presión directa de la bomba, lo cual provoca que las redes revienten o presenten fugas de agua, derivadas de lo obsoleto del sistema o de las deficiencias de la construcción de las redes de distribución.

Aún con todos los datos exhibidos, el Organismo reporta que la cobertura de la red de agua dentro del territorio reconocido como zona urbana, es del 80%, quedando pendientes las zonas no programadas de urbanización ubicadas al norponiente del territorio municipal, así como las zonas topográficamente altas del polígono 2²⁰, conocido como San Isidro (Plan de Desarrollo Municipal 2099-2012).

Otro servicio relevante para el organismo es el sistema de drenaje y alcantarillado. El Municipio reconoce que este sistema tiene una cobertura del 72%, se ha intentado que en cada administración se llegue a tener una cobertura del 100%, la cual podría ser financiada con recursos estatales, ya que los recursos propios

¹⁹ Ver anexo 4.

²⁰ Ver anexo 5.

municipales son escasos para realizar y ejecutar obras de este alcance. Con relación a las aguas servidas, éstas se vierten al “Río Manzano” y al “Río Coatepec”, mismos que cruzan el territorio municipal, sin embargo, cuenta con cinco plantas de tratamiento, ubicadas en los desarrollos habitacionales (Plan de Desarrollo Municipal, 2009-2012).

En conclusión el organismo operador de agua necesita de planes, estrategias, proyectos, programas y políticas para poder realizar las actividades que le fueron delegados. La estrategia de ir hasta las colonias para la colecta de pagos atrasados de los usuarios les ha resultado²¹. Lo cual beneficia al mismo organismo para seguir siendo de cierta manera autónomo en sus decisiones. Ahora bien es pertinente tocar el punto concerniente al análisis de los indicadores.

3.3.1 Indicadores de la NGP en el ODAS

A) Flexibilidad en la toma de decisiones

La Nueva Gestión Pública plantea la flexibilidad como un postulado para hacer más eficientes los procesos de decisión de una organización, es decir, flexibilidad es no burocratizar el trabajo. En el Organismo Descentralizado de Agua y Saneamiento, los funcionarios se guían por la Ley de usos y costumbres, es decir, de normas y reglamentos que han sido construidos a lo largo del tiempo²². Esto es consecuencia de la reproducción de formas de actuación, una y otra vez hasta ejercerlos sin ningún esfuerzo de razonamiento.

En relación, el enfoque de la NGP, encuentra en sus antecedentes la explicación para tal suceso, con el postulado del Nuevo institucionalismo llamado “instituciones informales”, donde los patrones estables de comportamiento tienen su origen en la rutina organizacional. Una rutina es un procedimiento que debe seguirse mecánicamente para obtener un cierto resultado (Vergara, 2001). En este sentido, los actores se basan en rutinas que saben que les dará un resultado aceptable y por lo tanto prefieren tal comportamiento a experimentar una nueva. Puesto que les resulta

²¹ Información proporcionada por la encargada del área de Recursos Humanos, Secretaria Ejecutiva Joana Patricia Maldonado Galicia 9/12/2010.

²² Información proporcionada por la encargada del departamento Jurídico, Licenciada en Derecho Guadalupe 14/12/2010.

más fácil una gestión de esa naturaleza y la toma de decisiones ya previstas o experimentadas.

Por consiguiente la falta de leyes, reglamentos proyectos no fundamentadas, es igual a la toma de decisiones inadecuadas a los acontecimientos actuales del organismo. En concordancia, los funcionarios tratan de dar solución a los problemas, sin antes analizarlos a fondo. Decía el encargado del área Operativa de ODAS “cuando se nos presenta un problema, por ejemplo que se queme una bomba de extracción de agua, se busca una solución junto con el Director del organismo, pues equivocadamente se piensa que la respuesta más rápida es la mejor y no es así, ya que se necesita de un diagnóstico para encontrar la solución acorde al Organismo”²³, en reflexión la decisión última es proporcionada a partir de los recursos financieros del organismo.

Ahora bien el ODAS tiene algo rescatable en la herramienta de flexibilidad en la toma de decisiones, porque en ocasiones los distintos departamentos proponen soluciones y proyectos, permitiendo el consenso y negociaciones internamente. Éste acto es la respuesta de reuniones, a través de la opinión abierta y directa de cada uno de sus integrantes²⁴. Pareciera que es una organización horizontal, pero no lo es.

Por otra parte es pertinente mencionar la importancia de las funciones del consejo Directivo, ya que puede destituir al Director y proponer a otro candidato. Asimismo la renovación periódica de las autoridades de alto mando, son renovados cada tres años, aunque para los encargados de los distintos departamentos en ocasiones no se realiza, dejando ver que efectivamente no existe una reglamentación en lo concerniente al tiempo que deberían de durar en el cargo, implicando la gestión por medio de inercia y no bajo reglas claras bien establecidas.

Por ello, es fundamental que las principales decisiones con respecto a planes a largo plazo, fuentes de abastecimiento, inversiones, tarifas, concesiones de algunas funciones, etc. no sean tomadas unilateralmente por el organismos operador, sino consultadas (por medio de referéndum o encuestas), o al menos revisadas y aprobadas por los representantes directos de la ciudadanía que participan en la junta

²³ Información proporcionada por el Director del área Operativa Javier Abellán Delgadillo 9/12/2010.

²⁴ Información proporcionada por la encargada del área de Recursos Humanos, Secretaria Ejecutiva Joana Patricia Maldonado Galicia 9/12/2010.

de gobierno. Abogando por un principio de la NGP, la interrelación de los distintos actores para la eficiencia, eficacia y legitimidad de sus acciones con la ciudadanía.

B) Profesionalización

La NGP apuesta por una burocracia o gestores profesionales, que sepan lo que hacen. Así como contar con capacidades de negociación y de responsabilización ante el sistema político, el cual debe constituirse a base de acciones bien definidas. El personal es el factor clave para un proceso de modernización exitoso. En el ODAS es evidente que la administración no consideró la importancia que representa contar con personal especializado en cada área, ya que técnicamente se requiere que reúnan las condiciones necesarias para cada tipo específico de trabajo.

La elección de los funcionarios para la parte administrativa, es en base a sus capacidades y experiencia según la encargada de Recurso Humanos, en la parte operativa del organismo no necesariamente tiene que poseer una carrera profesional. Un ejemplo de la falta de visión al seleccionar a los funcionarios es la encargada de Recursos Humanos por su profesión académica. Ella es Secretaria Ejecutiva, ha pasado por casi todos los departamentos que hay en el organismo, y sólo le falta el de Director General, pues lleva 10 años en el ODAS²⁵. Reflexionando el comentario, hay un personal que se ha creado a base del conocimiento empírico, el cual le ha permitido desempeñar los distintos cargos que le han sido conferidos. A causa de no tener que despedirlos por tener años en la institución o no saber contratar personal en el ámbito con los estudios necesarios.

Siguiendo en el mismo tenor, los gestores del organismo operador de agua primero van adquiriendo experiencia dentro de una organización. En relación a la NGP con bases del nuevo institucionalismo dice que las instituciones contribuyen a la convivencia, por qué regulan el comportamiento humano. Para ello, la clave está en el marco institucional, bajo el cual opera una institución u organización.

El gestor público ha de ser un gran estratega, ya que el universo de atención es inmerso comparado con cualquier empresa privada. El espacio donde se

²⁵ Información proporcionada por Johana Patricia Maldonado Galicia, encargada de dicho departamento, 9/12/10.

desenvuelve la gestión pública está lleno de complejidades por los mismos procesos sociales, en donde existen situaciones de gran divergencia de intereses de clase y de grupos, lo que implica una gran habilidad para concertar intereses (Mijares, 2002). Es por ello que la herramienta de profesionalización es fundamental para cualquier organización de cualquier índole en su buen funcionamiento.

Derivado del trabajo de campo, la modernización de la administración pública en el ODAS puede ser exitosa si el potencial del recurso humano es aprovechado totalmente, o, en caso de que existan deficiencias, ser mejorado puesto que los mandos de segundo nivel no tienen la profesionalización adecuada a su plaza. Aunque se capacitan los trabajadores en sus diferentes área como ejemplo el Contralor y la encargada de Recursos Humanos cada mes.

C) Control de resultados

En el ODAS no se puede hablar específicamente de esta herramienta, ya que a pesar de darse informes semanales, bimestral y anualmente no hay documentos que justifique cada acción y tampoco la evaluación de los mismos, haciendo el organismo ineficiente al tratar de reparar acciones hechas inadecuadamente y la atención a los empleados.

El énfasis en los controles de los resultados, por la distribución y asignación de los recursos están ligadas a las medidas de desempeño y dan más importancia a los resultados que a los procedimientos. Con el fin de saber del por qué los resultados manifestados, implicando realizar evaluaciones en el desempeño más que en los procedimientos. Este aspecto pone a la vista de todos al Director, quien es calificado por su desempeño en el poder y la capacidad de ser líder. Pues, los gobiernos actuales quieren saber lo que hacen, cuán bien lo hacen, quién está al mando y quién es el responsable de los resultados obtenidos cosa que ha sido fundamental para el organismo. Ya que el cambio de Director en el periodo 2009-2012, por su incapacidad de decisión y falta de desempeño para con el organismo ocasionó descontento en la ciudadanía²⁶.

²⁶ Información proporcionada por la encargada del departamento Jurídico, Licenciada en Derecho Guadalupe 14/12/2010.

La presente herramienta de la NGP manifiesta la idea de la consecución de objetivos. Cosa que no se hace por el cambio tan repentino de las administraciones. Eso dificulta el seguimiento o consecución de objetivos, si no hay de donde basarse es difícil terminar las actividades o proyectos del trienio anterior. Aunque ello no debería de ser un pretexto para no cumplir con los objetivos de la nueva administración.

Pese a lo anterior, el organismo tiene algunos aspectos de la NGP como elaboración de objetivos a alcanzar factor visualizado más en la parte financiera, por ejemplo los presupuestos son conforme a los objetivos. No obstante no se le podría llamar a la revisión de las actividades –evaluación- pues solo se llega a mencionar las actividades no realizadas, provocando la no retroalimentación de los resultados alcanzados conforme a los objetivos.

En este punto hay actividades que se realizan en conjunto con departamentos del Ayuntamiento cuestión que en ocasiones, no ha permitido una comunicación adecuada para dar resultados óptimos al organismo en consecuencia estos factores externos hacen difícil y a veces imposible el control de resultados.

Por ende ésta herramienta, requiere de la construcción de un personal calificado a base de entrenamiento, de modo que se posibilite la evaluación del desempeño, tanto organizacional como individual. Conjuntamente con la participación ciudadana al pedir rendición de cuentas y contribuir al cuidado del agua. Pues, la comunidad de Chicoloapan no es participativa a la par con el organismo, ya que, éste solo da trípticos, folletos y carteles en escuelas. Lo que ocasiona un desconocimiento de la sobreexplotación de mantos acuíferos.

Los indicadores descritos no se relacionan a la estructura organizacional que describe la NGP, pues el cambio de estructura se da a pasos pequeños, provocando un funcionamiento y desempeño ineficiente. Las bondades del enfoque de la Nueva Gestión Pública son diversas, pero es cuestión de la organización modernizarse, informarse y adquirir los elementos necesarios para poder dar un buen servicio a la ciudadanía, pues hoy en día se vive en un mundo globalizado y la administración pública no puede seguir quedándose con una estructura organizacional que no responde a las nuevas necesidades del país.

Siguiendo en la misma idea los elementos de la estructura organizacional que propugna la Nueva Gestión Pública son inalcanzables para el organismo en éste momento y los elementos presentes son los descritos en el siguiente cuadro.

Cuadro 7. Conglomerado de los indicadores presentes en el ODAS de acuerdo al trabajo de campo

Indicadores de la NGP	Elementos presentes en el ODAS	Características de los elementos presentes en el ODAS
Flexibilidad en la toma de decisiones	* Organización Jerárquica	Existe en cierto punto, ya que si bien las grandes decisiones son tomadas por el Director general algunas de índole menos trascendentales son consultadas con los encargados de las diversas áreas, además existe la propuesta de implementar referéndums para mejorar la calidad en la toma de las mismas.
Profesionalización	*Capacitación sin rendir resultados *Elección tajante del personal *Desconocimientos de las actividades * Actividades inerciales	Se debe de partir de la idea de que si bien existe capacitación que se genera de acuerdo al área, ésta no muestra los resultados esperados, ya que los funcionarios de cada área delegan responsabilidades a sus subordinados o a otras áreas, lo que provoca el desconocimiento de sus propias actividades. Ello provoca que el organismo se guíe por procesos de carácter inercial, lo que trae como consecuencia la falta de modernización en el organismo.

Fuente: Elaboración propia. Basado en: los resultados de la investigación.

Continuación Cuadro 7. Conglomerado de los indicadores presentes en el ODAS de acuerdo al trabajo de campo

Indicadores de la NGP	Elementos presentes en el ODAS	Características de los Indicadores presentes en el ODAS
<p align="center">Control de resultados</p>	<p>*Falta de seguimiento de planes y proyectos</p> <p>*Falta de procesos evaluativos</p>	<p>Resulta complicado determinar tajantemente si se puede hablar de un control total, ya que las decisiones tomadas no siempre parten de un proceso de racionalización sino que se encuentran sujetas a los recursos económicos vigentes, es decir, que los resultados dependen en gran medida de los fondos que sean destinados al cumplimiento de los objetivos previstos por el organismo. Lo que provoca que no se pueda ejercer una planeación porque no hay seguimiento de los proyectos anteriores, ya que los gobiernos anteriores no dejan una base de datos sólida que facilite e impulse el diseño de planes a corto plazo, especialmente la desinformación lo que provoca que no se realicen evaluaciones que generen procesos de retroalimentación.</p>

Fuente: Elaboración propia. Basada en: los resultados de la investigación.

Conclusiones

Para finalizar el presente trabajo se dan a conocer las conclusiones que se obtuvieron y que respondieron a la pregunta de investigación, lo que permitió verificar o rechazar la hipótesis y desarrollar el objetivo. Desglosando la definición de NGP según Tamayo (2005) puntualiza que es un enfoque flexible que busca lograr la eficiencia, eficacia y legitimidad de la acción gubernamental es decir, los resultados. Su relevancia consiste en el intento por cambiar la dinámica en las relaciones entre el Estado, la administración, los partidos políticos y la sociedad, con objeto de alcanzar mayor eficiencia y de limitar el poder que los gobernantes y la administración pública puedan adquirir.

Derivado de ello se puede señalar que la visión del ODAS no encuentra un punto de unión con la definición citada ya que carece de lineamientos enfocados a lograr la eficiencia y eficacia lo que impide que se genere legitimación de las acciones por parte de la ciudadanía. Aunado a lo anterior tampoco ejercen procesos de retroalimentación basados en resultados previos, a causa de la insuficiente información disponible, así como la poca interacción con otros organismos y entes gubernamentales.

Una vez realizado el análisis del trabajo de campo y de la revisión hecha a los documentos correspondientes se puede responder a la pregunta ¿El Organismo Descentralizado de Agua y Saneamiento (ODAS) de Chicoloapan ha incorporado en su estructura elementos de la Nueva Gestión Pública (NGP) o prevalecen otros diferentes?, la respuesta es que el ODAS no muestra el cumplimiento completo de ninguno de los indicadores de estructura organizacional esbozada al principio A) *flexibilidad en la toma de decisiones*, B) *profesionalización* y C) *control de resultados*). Lo anterior provocado de la toma de decisión jerárquica y el uso de la Ley de usos y costumbres, entre otros, los cuales se abordan puntualmente en párrafos subsecuentes.

A) *Flexibilidad en la toma de decisiones*. La flexibilidad en la toma de decisiones es limitada pues hay una estructura organizacional jerárquica, aunque se consensan algunas situaciones de importancia menor. Esta flexibilidad al ser limitada carece de interrelación entre los distintos departamentos o áreas del organismo, así

como con instancias externas (Municipios, CAEM, CONAGUA, Asociaciones Civiles, etc.) para el trabajo en conjunto.

La limitada flexibilidad en la toma de decisiones se alinea con el viejo sistema político y el modelo burocrático de la administración pública, ya que tiene elementos característicos de una organización jerárquica comandada por un titular que da órdenes a los funcionarios quienes son los subordinados, con el fin de mantener el control en la organización.

B) Profesionalización. En la profesionalización, la mayoría de los gerentes reconocen limitaciones fuertes a la hora de tomar decisiones, sin consultar antes al superior inmediato. Esto por dos cuestiones, la primera por la estructura burocrática y la segunda porque no existe profesionalización lo que provoca que no se conozcan las características que implica la realización de sus funciones. Ello ocasiona que sólo se creen procesos de aprendizaje basados en la experiencia, mismas que han sido adquiridas al paso de los años. Esto se hace evidente en las secretarías y ayudantes de los funcionarios, ya que cuentan únicamente con el aspecto empírico del funcionamiento del organismo, pero carecen de conocimientos en los ámbitos de injerencia.

Cabe mencionar que los trabajadores del ODAS reciben capacitación de instituciones como CAEM y CONAGUA. Aunque algunos trabajadores se rehúsan a dar el siguiente paso, sea por falta de tiempo o la poca importancia que le dan a su trabajo. En el análisis de los documentos del ODAS el factor empírico es una constante pues no se cuenta con documentos como es el caso del reglamento interno, planes de trabajo, programas de actividades entre otros, con grandes deficiencias al no tener un sustento. Este aspecto se identifica con una gestión por usos y costumbres.

C) Control de resultados. En éste indicador los funcionarios realizan informes dependiendo del departamento como ejemplo el área operativa realiza informes semanales y al término de la semana efectúa una revisión de las actividades que se ejecutaron para dar a conocer los resultados mismos que no se cumplieron. La situación descrita no ejemplifica una evaluación, pues dista mucho de su cumplimiento y de los elementos para justificar la acción. Dicho indicador está lejos de ubicarse dentro de la gestión del ODAS. Puesto que la importancia del presente

indicador es la responsabilidad de los gestores ante los resultados que se obtienen con base en planes y objetivos definidos, sin embargo en este momento no hay tal situación en la administración del organismo estudiado.

Por tanto, el análisis expuesto en la investigación arrojó como resultado la verificación de la hipótesis que guío la investigación, es decir, en la estructura de ODAS así como en sus documentos no hay presencia de elementos de la NGP subyacen elementos de una gestión de usos y costumbres con posibilidades al modelo Burocrático.

Ello es porque la organización del Organismo es jerárquica, la capacitación de los funcionarios no rinde los resultados esperados, la elección de los funcionarios es tajante y responden a intereses personales, hay desconocimiento de las actividades de cada área a realizar y al mismo tiempo son inerciales, la falta de seguimiento de planes, proyectos y falta de procesos evaluativos son una constante, ello se resume en la falta de modernización del organismo. Ahora bien de acuerdo al método inductivo los resultados expuestos a lo largo del presente trabajo permiten la vinculación con otras entidades que cuenten con características semejantes a Chicoloapan.

Por ende las decisiones racionalizadas son fundamentadas por la parte jurídica, pero también en los conocimientos profesionales, sumado a la parte práctica. En el Organismo estas decisiones pueden ser con el reglamento interno, manual de organización y manual de procedimientos para mejorar sus servicios. De esta manera adquirir flexibilidad en la toma de decisiones es delegar funciones a los más capacitados.

Por ello se tiene que atender el diseño de las organizaciones públicas con nueva estructura administrativa, la cual debe ser dinámica y adaptable a los tiempos actuales de complejidad e incertidumbre. Observado internamente, la responsabilidad de los retos ante los cambios que descansa la esfera directiva, pues es esta la que desempeña la función de conexión entre todas las partes de la organización.

Por otro lado el estudio fue preciso, ya que se comprobó la poca importancia que se le proporciona a la administración pública en el organismo. Si bien las herramientas utilizadas no fueron suficientes para explicar el fenómeno, sí dan pauta de la estructuración y de la manera funciona de las organizaciones a grandes rasgos con miras al estudio de otras organizaciones con características similares.

Fuentes de consultada

- Achkar, Marcel y Domínguez, Ana (Coordinador.) (2006) *IIRSA Otro paso en la explotación de los pueblos y territorios sudamericanos*. Programa Uruguay Sustentable, REDES-AT. Uruguay.
- Tesis doctoral de Aguilar, (2009) Innovación de la gestión en los recursos hídricos en Hidalgo.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006) *Gobernanza y Gestión Pública*. FCE, México.
- Arellano Gault, David (2007) *Una cuestión de confianza Retos e instrumentos para una reforma del Estado en América Latina*. Revista Nueva Sociedad No 210.
- Arellano Gault, David y otros (2003) *Reforma al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*. CIDE, Edit. Miguel Ángel Porrúa. México.
- Arellano Gault, David et al. (2000) *Nueva Gerencia Pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México)*. CLAD. Venezuela.
- Aucoin, Peter (1996) “Reforma Administrativa en la Gestión Pública: Paradigmas, Principios, Paradojas y Péndulos” en *Lecturas de Gestión Pública*; INAP, España.
- Brugué, Quim y Joan Subirats (1996) “Introducción” en *Lecturas de Gestión Pública*., INAP. Madrid.
- Cabrero Mendoza, Enrique y otros (Coordinadores) (2000) *Gerencia Pública Municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*. Edit. CIDE y Miguel Ángel Porrúa. México.
- Comisión del Agua del Estado de México (CAEM) (2004).
- Carabias, Julia y Landa Rosalva (2005) *Agua, Medio Ambiente y Sociedad. Hacia la Gestión Integral de los recursos hídricos en México*. UNAM, El Colegio de México y Fundación Gonzalo Río Arronte. D.F., México.
- CLAD (1999) *Una Nueva Gestión Pública para América Latina* en Revista venezolana.
- CNA (2008) *Estadísticas del agua en México*, Edición 2008. Conagua, México.
- Crozier, Michael (1996) “La necesidad urgente de una Nueva Lógica” en *Lecturas de Gestión Pública*. INAP, Madrid.
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2004). 29 de Abril de 2004. Ley De Aguas Nacionales. Secretaría de Gobernación.
- Espinosa, M. (2005) *Viejas y nuevas geografías en el ex-vaso de Texcoco, México*. Investigaciones Geográficas, Vol. 57. México.
- Flynn, Norman (1996) “El futuro de la Gestión Pública” en *Lecturas de Gestión Pública*; INAP, Madrid.

- El Fondo para la Comunicación y la Educación Ambiental A.C (2009), *Guía para Organismos Operadores*.
- Galindo H., Arturo (2000) *Gestión Pública, algunos comentarios sobre sus alcances y limitaciones* en Revista Espacios públicos, núm. 3 UAEM. México.
- García Delgado, Daniel (1997) *Hacia un nuevo modelo de Gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. FLACSO-CBC-UCC. Buenos Aires, Argentina.
- García Sánchez, Isabel María (2007) *La Nueva Gestión Pública: evolución y tendencias. Presupuesto y Gasto Público*. Instituto de Estudios Fiscales. Salamanca, España.
- Garnier, Leonardo (1997) *El espacio de la Política en la Gestión Pública*. En Política y gestión. FCE, CLAD. Buenos Aires, Argentina.
- Gutiérrez Mercadillo, et al. (s/n) *Guía para Organismo Operadores de Agua*, El Fondo para la Comunicación y la Educación Ambiental A.C.
- Hernández, Roberto et al. (2000) *Metodología de la investigación*. Segunda edición, Mc Graw Hill, México.
- Hood, Christopher (1996), “Racionalismo económico en la gestión pública: ¿De la administración pública progresiva a la Nueva Gestión Pública?” en *Lecturas de Gestión Pública*. INAP, Madrid.
- Hughes, Owen E. (1996) “La Nueva Gestión Pública”; en *Lecturas de Gestión Pública*. Instituto de Administración Pública, Madrid España.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), (2005) Segundo conteo de Población y Vivienda.
- Immergut, Ellen M. (2006) “El núcleo teórico del nuevo institucionalismo”; en Alarcón Olguín, Víctor (Coordinador); *Metodologías para el análisis político. Enfoques, procesos e instituciones*. UAM Unidad Iztapalapa. Editores Plaza y Valdez. México.
- Ley de Aguas Nacionales (LAN) (2008).
- Longo Martínez, Francisco y Echebarria. (2000) *La Nueva Gestión Pública en la Reforma del núcleo Estratégico del Gobierno: Experiencias Latinoamericanas*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.
- López, Andrea (2002) *La Nueva Gestión Pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual*. INAP. Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Núm. 68.
- MacGrey, John (2009). *Estructura organizacional*. Change Management. Estados Unidos.
- Marcel Achkar y Ana Domínguez (2006) *La Gestión del Agua desde la Geopolítica Transnacional y desde los Territorios de la Integración* en la Gestión de los recursos hídricos: realidades y perspectivas Tomo I.

- Martínez Vilchis, José (2007) *Nueva Gerencia Pública. Un análisis comparativo de la Administración estatal en México*. Edit. Miguel Ángel Porrúa. México.
- Mejía Lira, José (1994). *Servicios Públicos Municipales UAEM*. Edo de México.
- Merino, Mauricio (2004) *Notas sobre Nuevo Institucionalismo y Política Pública*. CIDE.
- Metcalfé, Les (1996) “Gestión Pública: De la imitación a la innovación” en *Lecturas de Gestión Pública*; INAP, Madrid.
- Mijares (2001) *La gestión pública. Última llamada para México*.
- Nava Luzma, Fabiola (2006) *Cuando la Gestión del Agua se vuelve problemática: el caso de México*. La Chronique des Amériques Novembre No 38.
- Navas Quintero, Andrés (2010) *La Nueva Gestión Pública: una herramienta para el cambio*. Proyecto jóvenes por la democracia y la transparencia. Corporación Ocasá. Colombia.
- Nonell, R. (2002) *Transparencia y buen gobierno*. Fundación Amics de la UPC. España.
- North, C. Douglass (2006) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. FCE. México.
- OCDE. (1997) *La transformación de la Gestión Pública. Las reformas en los países de la OCDE*. Boletín Oficial del Estado. Madrid, España.
- Osborne, D. y Plastrik, P. (1998) *La reducción de la burocracia: Cinco estrategias para reinventar el Gobierno*. Paidós, Buenos Aires.
- Perevochtchikova, M. (S/a) *La problemática del agua en México: revisión de la situación actual en una perspectiva ambiental*. Medio Ambiente Hoy. Colegio de México, México.
- Prieto Jano, M^a J. y Martín García, M^a L. (2003) *La gestión pública. Análisis de los aspectos diferenciales entre gestión pública y gestión empresarial*. I Congreso Internacional y Virtual de Intangibles. Valladolid, España.
- Quintín, Antonio (2002) *Paradigmas emergentes de la reforma administrativa: La Nueva Gestión Pública*. En Patrimonialismo, burocracia y posburocracia en el diseño institucional de la administración pública venezolana.
- Ramió Matas, Carles (2001) *Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 21. Caracas, Venezuela.
- Rodríguez Gómez, Cesar Augusto (2008) *La gestión del agua en los gobiernos locales de México*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Núm. 41.
- Salgado C., Elvira (2003) *Teoría de Costos de Transacción: una breve reseña*. Cuadernos de Administración. Bogotá, Colombia.
- Sánchez Ambríz, Gerardo. (1999) Tesis Profesional: ¡Un problema! ¡Una hipótesis! ¡Una solución! UNAM, México.

- Sánchez González, José Juan (2002) *Gestión Pública y Governance*. IAEPEM. Edo de México.
- Schedler, Andreas (2004) *¿Qué es la rendición de cuentas?* Núm. 3, México, IFAI, Cuadernos de Transparencia.
- Serna, M.S. (2001). *El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 20.
- Schröder, Peter (2002) *Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno*. Fundación Friedrich Naumann. Oficina Regional. América Latina. DF, México.
- Soares, Denise; Vargas, Sergio et. At. (2008) *La gestión de los recursos hídricos: realidades y perspectivas*. Tomo I. Jiutepec, Morelos: Instituto Mexicano de Tecnología del Agua; Guadalajara, Jalisco: Universidad de Guadalajara. México.
- Tamayo, Rey Magda (2005) *Nueva Gestión Pública y Participación Social*. Revista IAEPEM.
- Toledo Villalpando, Erik Andrés (2009) *La Rendición de Cuentas (Accountability) y la retórica de la Nueva Gestión Pública*. Espacios Públicos, Vol. 12, Núm. 24, UAEM, Toluca, México.
- UNESCO (2009) *Análisis del sistema de abastecimiento de agua potable A nivel local: el caso del municipio de Ecatepec, México*. En Revista Aqua – LAC. Montevideo, Uruguay.
- Vilas, M. Carlos (2002) *El síndrome de Pantaleón. El Síndrome de Pantaleón. Política y Administración en la Reforma del Estado y la Gestión de Gobierno*. En revista Chilena de Administración Pública.
- Zuleta, Alejandro (2003) *Algunas precisiones sobre la Nueva Gerencia Pública y su implementación en la Administración Pública Cordobesa*. Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Gobierno y Administración. Buenos Aires, Argentina.

Mesografía

- David Arellano y Enrique Cabrero, (2005), *La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público*, [en línea] s/f [consultado el 13 de noviembre 2009]. Disponible en http://gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XIV_NoIII_2dosem/06ARELLANA.pdf
- Genta, David, (2006), *Conceptos fundamentales en finanzas*, [en línea] Mayo 2006 [consultado el 12 de Agosto 2010]. Disponible en <http://www.gestiopolis1.com/recursos7/Docs/fin/conceptos-fundamentales-en-finanzas.htm>

- Roberto Ávalos Aguilar, (s/a) *Innovación de la gestión pública: análisis y perspectiva* [en línea] s/f [consultado el 4 de noviembre 2009]. Disponible en <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num8/doc1.htm>
- Barkin, David, (2006), *La Gestión del agua urbana en México: retos, debates y bienestar* [en línea] s/f [consultado el 26 de noviembre 2009]. Disponible en www.redesma.org/.../introduccion.pdf
- (2004), *La Gestión Popular del Agua: respuestas locales frente a la globalización centralizadora* [en línea] s/f consultado el 26 de noviembre 2009]. Disponible en http://www.revistafuturos.info/futuros_7/ges_agua1.htm
- Contreras, Hugo (2010), *Organismos Operadores de Agua en México, Situación y estrategias de mejora* [en línea] s/f [consultado el 13 de julio 2010]. Disponible en [Agua.org.mx. http://www.cabeceramunicipal.com/Externos/Nota_Personal.asp?id_Articulo=154](http://www.cabeceramunicipal.com/Externos/Nota_Personal.asp?id_Articulo=154)
- CNA. (2007) Estadísticas del Agua en México 2005. Instrumentos de Gestión del Agua. [En línea] 7 de julio 2005 [consultado el 13 de julio 2010]. Disponible en <http://www.cepis.org.pe/bvsacd/cd47/instru.pdf>
- FAO, (2003), *Enfoques Gestión del agua hacia el 2030* [en línea] s/f [consultado el 28 de noviembre 2009]. Disponible en www.fao.org/ag/esp/revista/0303sp1.html
- Fitch Ratings (2010) Finanzas Pública. Chicoloapan [En línea] FEBRERO 2010 [consultado el 20 de Mayo 2010] disponible es <http://fitchratings.com/understandingcreditratings>
- FPNU (Fondo de Población de las Naciones Unidas). (2004). Estado de la Población Mundial. [En línea] s/f [consultado el 26 de noviembre 2009]. Disponible en www.unfpa.org/swp/swpmain.htm
- Márquez Ayala, David (2007) *La Gestión del Agua en México según la OCDE* [en línea] 12 de noviembre 2007, [consultado el 7 de octubre del 2009]. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2007/11/12/index.php?section=opinion&article=034oleco>
- Malagón Díaz, Jorge (2007) *Retos de la Gestión del Agua en el valle de México*. [En línea] 22 de Marzo 2007 [consultado el 26 de septiembre 2010]. Disponible en www.aldf.gob.mx/archivo-4ad2793e9d6452ad566fc972740d6ea1.pdf
- Navarro Lévano, José Carlos (2001) *Visión Misión-Objetivos* [En línea] s/f [consultado el 26 de Noviembre 2010] disponible en <http://www.economia.unmsm.edu.pe/Docentes/.../CLASE%202%20GE.PDF>
- Otterpohl, Ralf, Grottker, Matthias y Lange, Jörg (1997) *Gestión sostenible del agua y de los residuos en zonas urbanas* [en línea] [30-09-1997], [consultado el 9 de octubre del 2009]. Disponible en <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n2/aaguas.html>
- Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos (WWAP), (2007) *El Agua una responsabilidad compartida. El caso del Estado de México*. [En línea] febrero 2007

[consultado el 9 de octubre del 2009]. Disponible en
http://www.unesco.org/water/wwap/wwdr/wwdr2/case_studies/pdf/mexico_es.pdf

Página principal del municipio www.chicoloapan.gob.mx

Documentos oficiales

Bando de Gobierno Municipal 2009

Segundo informe municipal 2008

Informe anual del ayuntamiento 2009

Manual de organización de ODAS 2009

Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009

Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Decreto numero 255 de noviembre 1993. Gaceta del gobierno del Estado de México

Decreto 28 (1991) “Ley de Organismos Públicos Descentralizados de carácter Municipal para la prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento”

Hemerografía

La Jornada, 13/06/ 2004, “Venta de agua, próspero negocio de piperos en el oriente mexiquense”, México.

El finanzas, 2009, “La crisis del agua, una crisis de gestión”. México.

Anexos

Anexo 1.

Modelos de Estado y cambio institucional

	Países anglosajones		Países latinos	
	Estado Soberano	Estado Supermercado	Estado de Negociación Corporativa	Estado Institucional
Características	<ul style="list-style-type: none"> - Quien gana las elecciones tiene autoridad, legitimidad y poder para promover el cambio institucional. - La burocracia es un instrumento neutral al servicio del gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los ciudadanos son clientes. - El Estado es un proveedor más de bienes y servicios. - El factor clave es la eficiencia, la flexibilidad y el ahorro. - El sector privado es el modelo a imitar. - Los empleados públicos deben transformar su cultura hacia una cultura empresarial. 	<ul style="list-style-type: none"> - Las bases del Estado son la negociación y el compromiso. - Preocupan los problemas técnicos de la gestión de servicios sociales. - Hay partidos fuertes ideologizados. - Los empleados públicos tienen mucha fuerza en la determinación de las políticas públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> - El poder político debe someterse a los valores y creencias compartidos por la población, que están por encima de la democracia numérica. - Los empleados públicos sirven los intereses generales más que al gobierno y controlan a la clase política.
Dinámica de Cambio	<ul style="list-style-type: none"> - Cambios radicales dentro de los límites de un sistema democrático. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los cambios radicales son posibles pues la adaptabilidad y la supervivencia son valores destacados. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cambio incremental. Opciones "blandas". - El nivel político no puede cambiar libremente el modelo de gestión. Éste debe ser negociado con los distintos colectivos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cambio evolutivo. - Las reorganizaciones suelen formalizar desarrollos ya ocurridos.

Fuente: Matas, (2001: 14).

Anexo 2.

Acciones del Gobierno municipal de Chicoloapan 2006-2009 en diferentes comunidades con relación a las contingencias de la gestión del agua

Acciones
1. En relación a la red de drenaje en la calle Hidalgo, en Reforma, Leona Vicario y Matamoros. se sustituyeron 645 metros de tubo reforzado.
2. Correspondiente a la red de agua potable, se ejecutaron las siguientes obras: En las calles Ignacio Zaragoza, Reforma, Leona Vicario, Miguel Hidalgo, 2 de Marzo y Mejoramiento del Ambiente, se sustituyeron 3 mil 90 metros lineales de la red de agua, y en la calle Mejoramiento del Ambiente se reemplazaron 40 tomas de agua.
3. El Organismo de Agua Potable fue equipado con cinco carros nuevos de malacates, los cuales tuvieron una inversión de 1 millón 160 mil pesos. Este Organismo no contaba con ningún equipo de esta índole; con este equipo se han desazolvado 2 mil 840 metros de la red de drenaje de las calles Mina, Juárez, Hidalgo, Reforma, Matamoros, Libertad, Allende, Lerdo y Leona Vicario, beneficiando así a más de 12 mil habitantes de la Cabecera Municipal.
4. En la red de drenaje, coladeras y rejillas de las colonias, barrios y Unidades Habitacionales, se han desazolvado 109 mil 500 metros lineales.
5. Se rehabilitó el Pozo Zaragoza 1 a 250 metros de profundidad. El cual se equipó con una bomba sumergible de 100 caballos de fuerza, con una capacidad de succión de 8 pulgadas de diámetro, beneficiando a 16 mil habitantes.
6. También se realizó la pavimentación asfáltica y se introdujo drenaje en las calles de Zaragoza (entre Matamoros y Allende), y Matamoros (entre Leona Vicario y Moctezuma). Se realizó la pavimentación asfáltica de 8 mil 362 metros cuadrados en las calles Zaragoza (entre Libertad y 20 de Noviembre), Mejoramiento del Ambiente (en el mismo tramo); asimismo, se reencarpetó la calle Allende (entre Lerdo y 2 de Marzo).
7. Con estas obras se beneficiaron a 13 mil habitantes, y se ejerció una inversión de 2 millones 784 mil 439 pesos.
8. Se construyó una coladera tipo “caja de tormenta” en la calle Camino al Monte. Con esta obra se mejoró el funcionamiento del colector principal en la red de drenaje que da servicio a la Cabecera municipal

Fuente: Informe anual del ayuntamiento 2009.

Anexo 3

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO

GUÍA DE ENTREVISTA

Entrevista a funcionarios del Organismo Descentralizado de Agua y Saneamiento (ODAS)

Informante clave: funcionarios de segundo nivel (los que tienen un cargo en la gestión del organismo operador, ejemplo Director General, Subdirector, Director de Finanzas y Administración, Director Operativo, Contralor Interno, Departamento Jurídico y Jefe de Recursos Humanos).

Nombre:	
Cargo:	
Tel.:	
e-mail:	
Observaciones:	

Profesionalización: elección de funcionarios y capacitación

1. ¿Son profesionistas de carrera los empleados del ODAS en cada una de las áreas de trabajo que desempeñan?
2. ¿Cada cuando cambian de puesto los altos mandos del organismo?
3. ¿Cómo son electos o asignados?

Flexibilidad en la toma de decisiones: jerarquía organizacional

4. ¿Cómo se dan las decisiones en los mandos?
5. ¿Se siguen por condiciones jerárquicas o que sucede?
6. ¿Los trabajadores reciben algún tipo de capacitación para mejorar su desempeño en el organismo?
7. ¿Qué hace como encargado cuando se le presenta algún problema?

Control de los resultados: Realización de informes y elaboración del presupuesto

8. ¿Tiene el organismo un plan de trabajo o actividades a realizarse?
9. ¿Realiza algún informe antes de comenzar algún proyecto o actividad?
10. ¿Realiza informes al finalizar algún proyecto sobre el organismo operador de agua? De ser así ¿cada cuándo y qué tipo de informe es?
11. ¿Hay consistencia en cuanto a los objetivos planteados y obtenidos del organismo?
12. ¿El organismo tiene alguna estrategia para mejorar el servicio que se otorga a los ciudadanos?

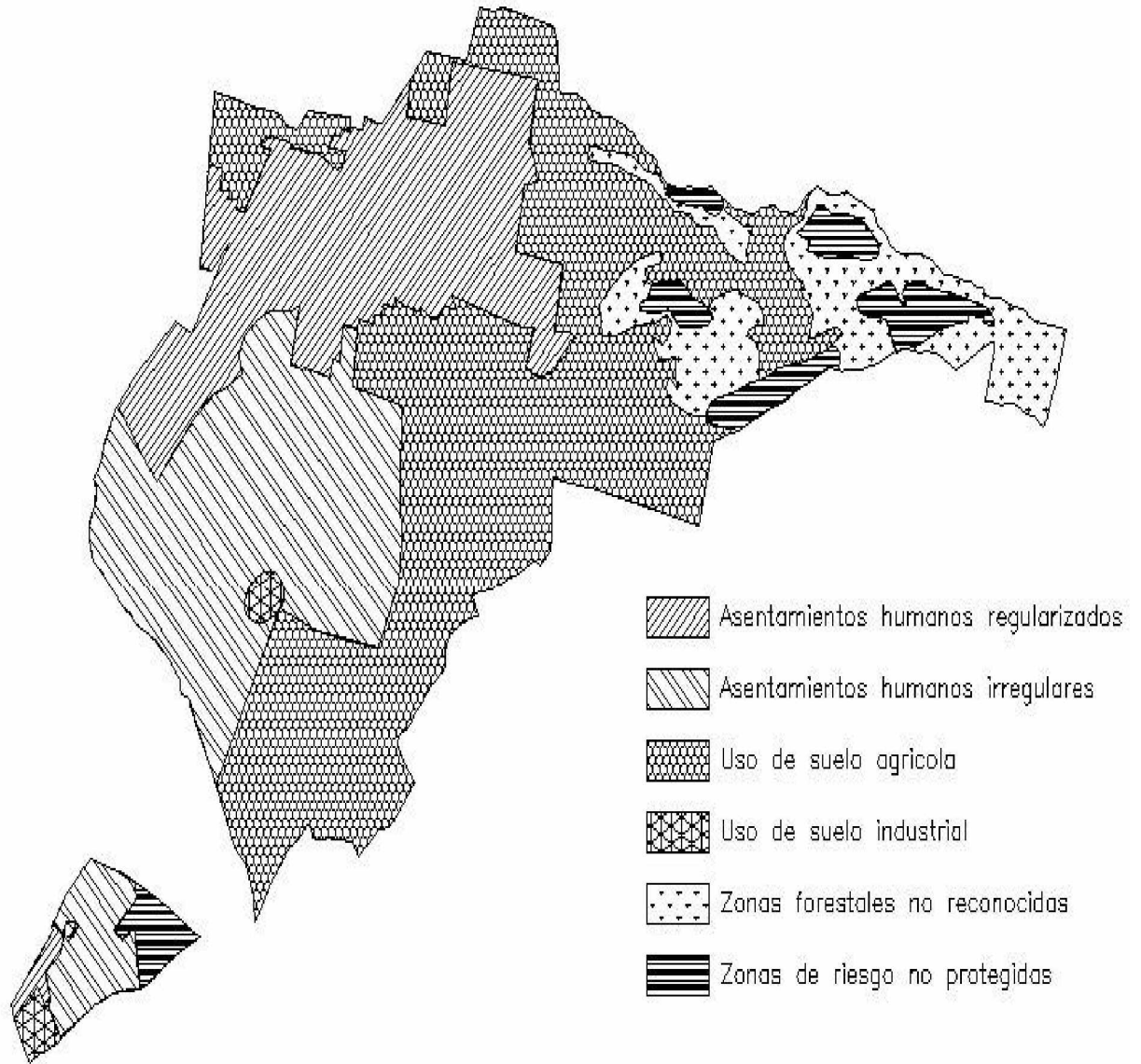
13. ¿En su administración hay evaluación del desempeño de los trabajadores y los resultados surgidos en el ámbito de la gestión del agua, o sea, los objetivos planteados son coherentes con los resultados obtenidos? ¿A qué se debe?

Profesionalización: elección de funcionarios y capacitación

14. ¿Cuáles son los objetivos de la inversión en capacitación, y hasta qué punto responden a una identificación de necesidades prioritarias?
15. - Hasta qué punto la oferta de formación se forma como una decisión estratégica o responde más bien a una agregación de actividades de carácter inercial.
16. - ¿En qué medida los contenidos de la formación responden a una agenda de modernización?
17. - ¿A quiénes se dirige la capacitación y cómo la oferta se vincula preferentemente a los destinatarios cuyo desarrollo resulta prioritario para las instituciones y no se deja pendiente simplemente del interés individual de las personas?
18. ¿Cuáles son los resultados de la capacitación, medidos en relación con los objetivos perseguidos y el impacto logrado?

Anexo4.

Uso de suelo predominantes en el Municipio de Chicoloapan



Fuente: Plan de Desarrollo Municipal, 2009-2012.

Anexo 5.

División territorial del Municipio de Chicoloapan

	Polígono 1	Polígono 2
Colonias	Cabecera Municipal. 1) 2 de Marzo 2) Auris I 3) Auris II 4) Auris III 5) Ejército del Trabajo 6) Emiliano Zapata 7) Francisco Villa 8) Presidentes 9) Revolución 10) San José 11) Santa Rosa 12) Venustiano Carranza	1) Villas de San Isidro 2) U. H. Ex Hacienda San Isidro 3) Zona Industrial 4) Mariel 5) Reyes II 6) Unidad INFONAVIT, San Isidro (casas verdes)
Desarrollos Habitacionales	1) Real de San Vicente I 2) Real de San Vicente II 3) Ciudad Galaxia los Reyes 4) Lomas Chicoloapan 5) Bonito San Vicente 6) Villas de Costitlán 7) Real de Costitlán I 8) Real de Costitlán II 9) Rancho San Miguel 10) Hacienda Los Reyes 11) Bonito El Manzano 12) Arboledas 13) Hacienda de Costitlán 14) Geovillas de Costitlán 15) Hacienda Piedras Negras	
Barrios	1) Los Ángeles 2) México 86 3) San Antonio 4) San Juan 5) San Miguel 6) Santa Cecilia 7) Tlatel 8) Tejocote 9) El Vergel 10) Navidad 11) El Arenal I 12) El Arenal II 13) Potrerito 14) El Carmen	
Asentamientos Irregulares	1) Ampliación Santa Rosa 2) Ampliación Presidentes 3) Huatongo 4) El Chicolín 5) Santa María Chimalhuacán 6) Dr. Jorge Jiménez Cantú 7) Lomas de San Sebastián Chimalpa 8) Portezuelos	1) 20 de Mayo 2) Lomas de San Isidro, El Pino 3) Lomas de San Isidro 4) Primavera 5) Ríos de San Isidro 6) Ampliación Mariel 7) Libertad 8) Tecomatlán

Fuente: Información obtenida del Bando de Gobierno Municipal de Chicoloapan 2010.