

# Gestión del agua y cambio institucional

Fecha de recepción: 7 de julio de 2009  
Fecha de aprobación: 19 de agosto de 2009

*Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda*

## **RESUMEN**

*Este artículo aborda las cuestiones relativas a las transformaciones institucionales que experimentó la Gerencia Estatal en Hidalgo (GEH) de la Comisión Nacional del Agua (CNA) durante el sexenio 2000-2006, en México. Parte de considerar la existencia de un ambiente transformador, pero que está sujeto a las restricciones del marco institucional.*

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

## **ABSTRACT**

*This article approaches the questions relative to the institutional transformations that the Gerencia Estatal en Hidalgo (GEH) of the Comisión Nacional del Agua (CNA) experienced during period 2000-2006, in Mexico. Part to consider the existence of a transforming atmosphere, but that is subject to the restrictions of the institutional arrangement.*

**KEY WORDS:** governance, public management, integrated management of the hydric resources, new institutionalism.

\* Maestro en Políticas Públicas por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Profesor de Tiempo Completo del Centro Universitario Texcoco, UAEM. Especialista en gestión y políticas municipales.

## INTRODUCCIÓN

La investigación que sustenta este trabajo se desarrolló en torno a la GEH. Esta dependencia forma parte de la estructura orgánica de la CNA y es responsable de la gestión de los recursos hídricos en el Estado de Hidalgo. El análisis parte de considerar que las construcciones intelectuales<sup>1</sup> conocidas como Gobernanza, Nueva Gestión Pública (NGP) y Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) han emplazado a la institución a transformarse a través de su materialización en la reforma de su marco jurídico y programático, pero filtradas por las reglas formales e informales de la organización (objeto de estudio del Neoinstitucionalismo).

La importancia del trabajo radica en redimensionar los esfuerzos de transformación que emprende una organización. Aclara que los éxitos y los fracasos no son el resultado de una empresa racional que pueda proceder inmaculada con respecto a su diseño; devuelve, por el contrario, el carácter humano a los proyectos de reforma, reconociéndoles incidentes no calculados, tales como apoyos, rechazos e indiferencias, entre otros.

La reforma del Estado, iniciada en México a principios de los 80, ha propiciado grandes cambios en las estructuras de la administración pública y en los patrones de gobierno, sin embargo, algunos rezagos provenientes del viejo arreglo institucional aún se aprecian con claridad, es decir, coexisten elementos de ruptura y de continuidad. Sobre los primeros destacan la reivindicación del respeto por la legalidad, proclividad a la gestión descentralizada, democra-

tización en la toma de decisiones, por mencionar algunos. A los segundos, sin pretender una lista exhaustiva, pertenecen: el autoritarismo, el clientelismo y la veleidosa toma de decisiones. Ello significa que el proceso de transformación de las diversas dependencias gubernamentales se puede expresar como un movimiento pendular que las ubica en diferentes estadios de cambio. Así, la hipótesis que guió el trabajo señala que la GEH se encuentra experimentando diversas transformaciones estimuladas por los postulados de la Gobernanza, la NGP y la GIRH, donde el proceso se ha convertido en una serie de rupturas y continuidades que son mediadas por el marco institucional predominante.

La Ley de Agua Nacionales (LAN); el Programa Nacional Hidráulico 2001-2006; diferentes documentos de trabajo internos (CNA, 2002; CNA, 2003a; CNA 2004a; CNA, 2004b; CNA, 2005a; CNA, 2005b); el programa INTRAGOBO (Presidencia de la República, 2003), entre otros, se refieren al rumbo que debería haber tomado la transformación de la GEH, durante el sexenio 2000-2006; sin embargo, la historia de esta dependencia contiene elementos que indican capacidad para catalizar el cambio que se concibió inicialmente en los documentos normativos y programáticos. Por lo que subyace la convicción de que toda vez que se han identificado los elementos promotores del cambio es posible iniciar nuevos ciclos de mejora que aprovechen la experiencia de la organización. Además, se supera la idea de que el gobierno, como ente monolítico, obedece a transformaciones interiores de carácter homogéneo (Cabrero, 1996; Cabrero, 2007).

## LA GESTIÓN PÚBLICA A REVISIÓN

Ha sido importante referirse al debate que ha predominado después del reinado del paradigma burocrático de la administración pública (Cabrero, 1997; Flandes, *et al.*, 1999; Guerrero, 1999; Barzelay, 2000; Peters, 2001; Sánchez, 2002; Arellano, 2004; Aguilar, 2006). Algunos de los aportes más recientes (Sánchez, 2002; Guerrero, 2004; Aguilar, 2006) consideran que la discusión está instalada en asignaturas como Gobernanza y Nueva Gestión Pública, aceptando que la polémica sobre su viabilidad analítica y operativa cuenta con signos vitales.

Con el ánimo de ventilar posiciones diferentes se citan autores con visiones divergentes. Por ejemplo, la Nueva Gestión Pública es fuertemente cuestionada en su capacidad para explicar y transformar con sentido público al quehacer gubernamental. Se le asocia con la noción genérica del neoliberalismo, en cuyo marco se privilegia la lógica del mercado, además de que “constituye una manifestación del capitalismo contemporáneo y, más particularmente, una segunda etapa de privatización” (Guerrero, 2004: 68).

Sánchez se refiere a la gestión pública de manera menos incisiva, reconociéndole “un carácter multifacético” (2002: 18), lo que la dota de propiedades negativas si su orientación se pervierte al dejarse colonizar por la mentalidad empresarial, o de propiedades positivas si se dispone para la innovación gubernamental. La propuesta de este autor es que la gestión pública se refiere a “la acción o práctica social desempeñada por profesionales en posiciones de respon-

sabilidad con relación a la toma de decisiones en organizaciones públicas” (2002: 47), y que no constituye una teoría, sino una “filosofía administrativa” (2002: 454), convertida en una moda con problemas en su implementación. Por tanto, la Nueva Gestión Pública es “un conjunto de técnicas que pueden aplicarse al sector público, con las consiguientes limitaciones y especificaciones en cada caso” (2002: 453).

Ahora bien, integrando el elemento político se desarrollan cuestiones que hoy sustancian con mayor vigor a la gestión pública, ya sea concibiéndolo como participación social o Gobernanza. Omar Guerrero (1999) atribuye superioridad a la participación plural en la acción pública y gubernamental sobre los intentos del gerencialismo. Es decir, pugna por una administración pública que parta de acuerdos y consensos que, a su vez, sean capaces de impactar positivamente a un Estado mutante (el Estado moderno) y no finca sus esperanzas en las propuestas retóricas de corte economicista. Sánchez encuentra en el anglicismo *governance* la posibilidad de esa transformación de las relaciones gobierno y sociedad, pues dice que “contribuye a recuperar el elemento político en la administración pública” (2002: 461). Agrega que “sólo puede entenderse de manera adecuada a la gestión pública con la vinculación a la *governance*” (2002: 462).

Por su parte, Luis Aguilar, acercando gestión pública a Gobernanza, identifica dos tendencias que animan y reorientan a la administración pública. La pública, que tiene como objetivo “reivindicar, recuperar y reconstruir la naturaleza pública” y la gerencial, que “busca recuperar, reactivar, y reconstruir la

capacidad administrativa” (2006: 40) de este campo intelectual y profesional. Aun cuando este autor encuentra una paternidad polémica a la vertiente gerencial, reconoce a ambas orientaciones el haber restablecido la calidad de la administración pública “como el principio supremo de acción y de haber remontado el enfoque, centrado en el tema de la cantidad” (2006: 46), predominante en las dos últimas décadas del siglo XX.

En continuidad, se habla de calidad institucional y gerencial como las dos grandes aspiraciones y herramientas de análisis en la transformación de la administración pública. Ambas coinciden con los conceptos de Gobernanza y Nueva Gestión Pública. Este par conceptual busca generar valor público a la administración, dejando atrás el simplismo de la función pública sin público ciudadano que la inspire. Así, el centro de atención no es la estructura de la administración pública sino a la dirección de la comunidad política que puede ocurrir en contextos de gran pluralidad social y problemas de escala compleja.

La gobernanza es, entonces, “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales– y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección” (Aguilar: 2006: 90). Se desprende, al hablar del *sentido* de dirección, la forma en que se decide sobre cuáles son los objetivos sociales que se erigen como superiores a otros. De esta manera puede prevalecer la equidad, la inclusión, la solidaridad, entre otros, como premisas de dichos objetivos, que se enmarcan en *normas éticas y jurídicas*. En lo que concierne a la *capacidad* de dirección,

se hace alusión a la distribución de tareas y responsabilidades entre los miembros de la comunidad (que pueden pertenecer a las instituciones gubernamentales, al mercado y/o a la propia sociedad), los cuales actuarán con sus recursos, competencias y disposición para lograr los objetivos deseados, enmarcándose en *normas técnicas* que se expresarán en patrones de gestión pública.

#### LA GESTIÓN INTEGRADA DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

En una tesitura diferente, pero complementaria a la Gobernanza y a la Gestión Pública, el enfoque de la GIRH se ha erigido como guía en la discusión específica sobre la gestión del agua. Su contenido crítico y propositivo repueba la historia reciente de la gestión errática del recurso natural que prohió la atención aislada de los diferentes usos del agua; desarticuló e ignoró los valores social, económico y ambiental del recurso; desmembró la atención a otros recursos que se le asocian, como el suelo, la flora y la fauna; separó el aprovechamiento de fuentes superficiales de fuentes subterráneas; concentró la generación del conocimiento en las llamadas ciencias duras, descuidando el que proviene de las ciencias blandas y privilegió la dirección de las políticas en el gobierno central, soslayando la participación de gobiernos locales.

Este rosario de sesgos e insuficiencias ha sido atendido en la expresión genérica de GIRH, entendida como el conjunto de procesos que involucra a diversos actores con diferentes visiones del mundo, implicados en diferentes reglas (formales e informales), portadores de tradiciones, expectativas e infor-

maciones sobre el agua, a la cual se le atribuyen diversos valores como el económico, social y ambiental, en medio de un contexto cultural específico. Esta construcción novedosa es la resulta de diversos foros nacionales e internacionales,<sup>2</sup> que han incluido a actores gubernamentales, sociales, privados y de instituciones académicas y de investigación.

### EL ESTUDIO DE LAS INSTITUCIONES

Es preciso señalar que las presiones/estímulos transformadores consignados en la Gobernanza, NGP y GIRH, son filtrados por las reglas formales e informales que subyacen entre los miembros de la GEH, es decir, constituyen el marco institucional que permite, impide, estimula y/o modifica cualquier pretensión (racional) transformadora. El estudio de estas instituciones constituye el centro de atención del Neoinstitucionalismo. Dentro de esta perspectiva teórica resultan relevantes dos conceptos, por un lado, de acuerdo con March y Olsen (1997), se considera a la *estabilidad institucional* como un logro de las rutinas organizacionales (y no como el producto de esfuerzos individuales y geniales) y, por el otro, al *cambio institucional* como la relación entre la organización y su medio ambiente (y no como eventos racionales). Dichos cambios cobran materialidad a través de los mecanismos de adaptación, que configuran finalmente a la organización.

Para poner en práctica los cambios institucionales, los individuos y sus organizaciones se adaptan a la lógica de lo adecuado, orientando sus decisiones de acuerdo con la gama de alternativas políticas existentes. De este modo, la lógica del cubo de basura (en

donde subyacen soluciones a problemas recurrentes), induce procesos lejos de la pro actividad o de la planificación. El cambio se entiende como el producto de la confluencia de varias corrientes de actividad y de las oportunidades para la acción que se presentan en los márgenes institucionales.

El resultado puede ser una modificación sustancial en las reglas formales, que serán filtradas por el conjunto de “constreñimientos informales que constituyen parte del bagaje cultural de una sociedad, pero que a su vez influirá en la transformación de éste y modificará las rutinas de reproducción” (Romero, 2001: 27). Como puede apreciarse, la idea de fondo es que los discursos, programas, propósitos y legislaciones, atraviesan por el marco institucional, modificándose el resultado esperado. Para expresarlo de otro modo, las normas éticas, jurídicas y técnicas que se impulsan en los intentos de reforma administrativa cobran su aspecto final cuando han sido cernidas en la cultura de la organización.

### MÉTODOS Y TÉCNICAS

La hipótesis de este trabajo es de primer grado, lo que en la voz de algunos autores (Rojas, 1987; Dieterich, 1998) significa que sólo posee una variable. Su riqueza y confiabilidad se alcanza cuando ha podido contrastarse; a este ejercicio se le identifica como la actividad que a través de diferentes métodos y técnicas comprueba adecuadamente si una hipótesis es falsa o verdadera. Ahora bien, se recupera la convención práctica de señalar que “los datos de la contrastación son congruentes o incongruentes con la hipótesis y que por ende, se consi-

dera falsa o verídica” (Dieterich, 1998: 139). De ahí que resulte necesario proceder con cautela para determinar qué datos son los que habrán de recolectarse.

La hipótesis expresa que “La GEH se encuentra experimentando diversas transformaciones estimuladas por los postulados de la Gobernanza, la NGP y la GIRH, pero el proceso se ha convertido en una serie de rupturas y continuidades que son mediadas por el marco institucional predominante”. Este supuesto demanda, por un lado, precisar el contenido conceptual de “Gobernanza”, “NGP” y “GIRH” y, por otro, identificar los elementos del marco institucional.

“Gobernanza”, “NGP” y “GIRH” presentan un alto nivel de abstracción que impide hacer referencia de ellos empíricamente. Por tal motivo, fueron sometidos al procedimiento de operativización y establecimiento de variables (o indicadores). La bondad de un concepto operativo reside en que “está dotado de una serie de instrucciones que indican cómo se propone etiquetar, medir o identificar el concepto dado” (Bartolini, 1991: 52), y si, debido al nivel de abstracción, no fuera posible aún tal referencia, es menester construir indicadores. Los conceptos más específicos se llaman indicadores o variables del concepto más abstracto y “sirven en un cierto sentido de puente entre ellos y las definiciones operativas” (Bartolini, 1991: 52). La relación concepto-indicador-operativización puede tener formas distintas en cada estudio, por lo que es primordial explicar el proceso que se siguió para dotarlo de confiabilidad o, eventualmente, replicarlo.

Para obtener los indicadores de “Gobernanza”, “NGP” y “GIRH” se usaron algunos tópicos que, de acuerdo con la literatura revi-

sada y a un ejercicio de selección, fueran representativos del contenido conceptual. Para ilustrar el procedimiento, que permite, a partir de conceptos abstractos, formar conceptos empíricos, se toma como ejemplo el enfoque GIRH. Este concepto, por sí mismo, no permite referenciar la realidad, pero cuenta con tres elementos recurrentes en la discusión sobre su significado, a saber, el valor económico, el valor social y el valor ambiental.

A partir de de cada uno, es posible identificar variables o indicadores que ayudan a establecer contacto con la realidad de manera convincente. El valor económico se ha operativizado en: a) mercados de agua, y b) gestión de la demanda. Sobre la primera variable se formularon preguntas dirigidas a informantes clave que pudieran proporcionar información sobre el impulso que está cobrando la idea de regir la gestión del agua con base en criterios de mercado; de la oferta y la demanda. Además, se revisó la cartera de proyectos (análisis documental) en busca de evidencias al respecto. Sobre la segunda variable se procedió de la misma manera, enriqueciendo las cédulas de entrevista y el análisis documental. En otras variables se privilegió el cuestionario o la escala de actitud. Así, el producto ha sido un menú de variables, definiciones operativas y sus correspondientes técnicas e instrumentos para obtener información.

Es conveniente aclarar que la selección de las variables ocurre de forma arbitraria y que obedece a los intereses puntuales del investigador. En lo referente a este trabajo, se pretenden analizar aquellos asuntos que son más recurrentes en la literatura especializada. En el cuadro 1 se concentran las variables seleccionadas y su correspondencia con “Gobernanza”, “NGP” y “GIRH”.

Cuadro 1

## CONSTRUCCIONES INTELECTUALES Y VARIABLES DEL CAMBIO INSTITUCIONAL

<i>Variables del cambio institucional</i>	<i>Construcciones intelectuales</i>		
	<i>Gobernanza</i>	<i>NGP</i>	<i>GIRH</i>
Calidad/INTRAGOB		X	
Legislación	X	X	
Descentralización	X	X	
Mecanismos para resolver conflictos	X	X	
Coordinación interinstitucional	X	X	
Formación de capacidades institucionales	X	X	
Capacidades de los funcionarios	X	X	
Integración multisectorial	X		X
Integración de los usos del agua	X		X
Mercados de agua	X	X	X
Gestión de la demanda	X		X
Protección de cuerpos de agua	X		X
Integración con otros recursos naturales			X
Cobertura social	X	X	X
Diferenciación de tarifas	X		X
Participación de las mujeres	X		X
Participación de los jóvenes	X		X
Participación de los grupos indígenas	X		X
Participación de las organizaciones civiles	X		X

FUENTE: elaboración propia.

Posteriormente, se determinaron los métodos y técnicas<sup>3</sup> más idóneas para obtener la información, tomando en cuenta la naturaleza de cada variable de cambio. El resultado se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro 2

## MÉTODOS Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN SELECCIONADAS

<i>Variables del cambio institucional</i>	<i>Métodos y técnicas</i>			
	<i>Entrevista</i>	<i>Censo</i>	<i>Escala de actitud</i>	<i>Análisis documental</i>
Calidad/INTRAGOB		X	X	X
Legislación				X
Descentralización	X	X	X	X
Mecanismos para resolver conflictos	X			
Coordinación interinstitucional	X			
Formación de capacidades institucionales		X	X	X
Capacidades de los funcionarios		X	X	
Integración multisectorial				X
Integración de los usos del agua				X
Mercados de agua	X			X
Gestión de la demanda	X			X
Protección de cuerpos de agua				X
Integración con otros recursos naturales				X
Cobertura social	X			X
Diferenciación de tarifas	X			X
Participación de las mujeres	X			
Participación de los jóvenes	X			
Participación de los grupos indígenas	X			
Participación de las organizaciones civiles	X			

FUENTE: elaboración propia.

Se utilizaron la entrevista, el censo, la escala de actitud<sup>4</sup> y el análisis documental bajo la idea de realizar un trabajo predominantemente cualitativo. En un grado elevado de abstracción se puede decir que lo que aquí se aborda es parte del complejo mundo de la cultura en las organizaciones, por lo que al momento de seleccionar entre diversos métodos resultaba conveniente distinguir y elegir a informantes clave, tales como funcionarios de la GEH, del Gobierno del estado de Hidalgo, de los organismos operadores (descentralizados de los gobiernos municipales) de agua potable, así como de los miembros de los consejos de cuenca.

El censo y la escala de actitud fueron aplicados a los trabajadores de base, el primero para obtener información confiable de la posible apropiación que tienen sobre ciertos asuntos medulares referentes a la organización, y la segunda, para recoger la percepción sobre tópicos relativos a la transformación institucional. Por último, se analizaron documentos internos de trabajo que tenían que ver con las tareas de reforma organizacional, así como algunos de los instrumentos jurídicos que, dado el contexto de cambio, resultaban reveladores sobre los mismos propósitos. Algunas de las variables ameritaron la utilización de dos o más técnicas a la vez, lo cual se justifica si enriquece la información. Para precisar cómo se transitó de las variables a las técnicas de recopilación de información se ofrece el ejemplo (Cuadro 3) de “Formación de capacidades institucionales”, el cual corresponde a Gobernanza y a NGP.

*Cuadro 3*  
DE LA ABSTRACCIÓN AL TRABAJO DE CAMPO

<i>Variables o indicadores</i>	<i>Definiciones operativas</i>	<i>Métodos</i>	<i>Técnicas</i>	<i>Instrumentos</i>
Formación de capacidades institucionales	Flexibilidad de la gestión	Muestreo selectivo de informantes clave	Entrevista estructurada	Guía de entrevista
		Registro censal	Censo	Escala de actitud
	Equipos de trabajo interdisciplinarios	Análisis de puestos y equipos de trabajo	Clasificación de participantes	Catálogo de perfiles disciplinarios
	Conocimiento y presencia del enfoque GIRH	Muestreo selectivo de informantes clave	Entrevista estructurada	Guía de entrevista
		Registro censal	Censo	Cuestionario
		Registro censal	Censo	Escala de actitud
		Análisis y Síntesis documental	Sistematización documental	Ficha de trabajo documental

FUENTE: elaboración propia.

## RESULTADOS

**Calidad/INTRAGOB.**<sup>5</sup> Del análisis de los propósitos transformadores, intentados a través del Programa INTRAGOB, resaltan la desconfianza en sus promesas de cambio sustantivo, y el reconocimiento de logros parciales que van ocurriendo en procesos que se prolongan en el tiempo, aunque la paternidad no es posible adjudicársela totalmente a este Programa. Lo que más llama la atención es el singular esfuerzo que se realizó en la GEH para asimilar e implantar INTRAGOB, ya que en la revisión de los documentos que se generaron se refleja que este modelo de calidad movilizó a muchos de los funcionarios. Sin embargo, ya por desencanto en programas anteriores o por la fuerza de la cotidianidad y el marco cultural predominante, no logró la eficacia esperada. Dicho de otro modo, la institucionalización de las premisas de calidad contenidas en INTRAGOB no ocurrió, o al menos no por este programa.

**Legislación.** En el párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Reglamentaria (LAN) se legisla en materia del agua. En ambas se indica que las aguas nacionales (superficiales o subterráneas) pueden ser materia de concesión para los particulares, de asignación para las entidades públicas o de permiso para casos excepcionales. Sin embargo, ya sea por cuestiones como la contaminación, sobreexplotación, normatividad, pago de derechos, entre otras causas, el orden federal se involucra de manera predominante, aún cuando es significativa la participación y responsabilidad de otros órdenes de gobierno.

De acuerdo con el artículo 115 constitucional, los municipios tienen la facultad exclusiva de prestar los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales. Complementariamente, tienen capacidad para reglamentar la prestación de dichos servicios públicos, expresando derechos y obligaciones para ciudadanos y gobierno. Una lectura poco advertida podría conducir a la conclusión apresurada sobre la libertad y autonomía municipal en esta tarea, pero no es así, ya que, en la premisa jurídica de jerarquía de la ley, los gobiernos municipales no pueden contrariar ningún ordenamiento estatal ni federal, aunque estos sean contrarios o contradictorios.

Tal es el caso del pago de derechos por descargas contaminantes aceptado por la Ley Federal de Derechos en Materia de Agua, o el de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (federal), que aunque faculta a los diferentes gobiernos para intervenir en la protección de los cuerpos de agua, no pueden contravenir la permisibilidad de la primera para contaminarlos. Los municipios son, entonces, sólo prestadores de servicios y no autoridades plenas en materia de agua. En la misma sintonía, las entidades federativas también están sometidas al orden federal, punto no cuestionable si se atiende a la naturaleza del Pacto Federal, no obstante, no hay claridad en la distribución de funciones y facultades.

La propia Constitución del estado de Hidalgo y la Ley Estatal de Agua y Alcantarillado reducen al Gobierno estatal y a los municipios a instancias encargadas principalmente de los servicios públicos del agua en la entidad, con una visión predominante

en el uso urbano. No es insignificante el papel del Gobierno del Estado y los ayuntamientos, sin embargo, no se aprecia una atmósfera que deje claro qué funciones, qué facultades y con qué mecanismos de verificación de eficiencia es posible gestionar los recursos hídricos, no de manera sectorizada, no enfocada a un solo uso, sino de manera integral.

La estructura institucional<sup>6</sup> en la gestión del agua es compleja, en vista de que responde a la configuración natural de las cuencas hidrológicas y no a la división política del país. La distribución de competencias, consecuentemente, se complejiza también, como se observa en el siguiente cuadro:

*Cuadro 4*  
ESTRUCTURAS FORMALES EN LA GESTIÓN DEL AGUA

<i>Estructura de autoridad</i>	<i>Estructura de asesoría</i>	<i>Estructura de participación social</i>
CNA	Consejo técnico	Consejo consultivo del agua
Gerencias regionales	Consejo consultivo	Consejos de cuenca
Gerencias estatales	Consejo consultivo (se repite, no hay una instancia específica)	Consejos de cuenca (se repite, no hay una instancia específica)

FUENTE: elaboración propia a partir de la LAN y el Reglamento interior de la CNA.

En el ámbito nacional, la Comisión Nacional del Agua se concibe como el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), tiene carácter técnico, normativo y consultivo en el orden federal, respecto al ámbito hídrico. Aunque la LAN induce jurídicamente la gestión hacia sus figuras regionales, es fuerte la presencia de las autoridades centrales de la CNA en diversos rubros. De manera relevante se puede mencionar la asignación presupuestal que fluye del centro a la periferia con los respectivos costos de influencia y predominio. No obstante lo anterior, la figura que realmente modela la política hídrica es el Consejo Técnico, órgano diseñado para que diversas secretarías del gobierno federal, el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua y la Comisión Nacional Forestal (además de la débil presencia de dos representantes de los estados y uno de la sociedad civil) se constituyan colegiadamente como la instancia que toma las decisiones fundamentales.

La pluralidad gubernamental que aparenta la conformación del Consejo Técnico y que, presumiblemente está enfocada a la GIRH, genera costos de centralismo en la toma de decisiones, pues su correspondiente órgano de participación social, el Consejo Consultivo del Agua, no posee competencias más allá de la buena fe. Sus atribuciones se reducen a asesorar, recomendar, analizar y evaluar los problemas nacionales prioritarios o

estratégicos relacionados con la explotación, uso o aprovechamiento y restauración de los recursos hídricos.

Una novedad en la reforma de 2004 a la LAN es la inclusión de los consejos de cuenca.<sup>7</sup> Son órganos colegiados de integración mixta, creados como instancias de coordinación, concertación, apoyo, consulta y asesoría entre sus miembros, los cuáles son expresiones plurales que están concebidos básicamente para la GIRH. Su composición mixta reúne a autoridades federales, estatales, municipales y a representantes de los diversos usos del agua. Seguramente no puede ser objeto de gran cuestionamiento la estructura, pero sí la representación que puedan tener los delegados de los usuarios, ya que éstos no los designan y no pueden solicitarles rendición de cuentas.

No se ha conseguido que las relaciones entre el centro y la periferia de la CNA sean horizontales, tampoco se ha logrado la inclusión plena de las estructuras de participación social como lo establece la GIRH. Por lo que es deseable una discusión y configuración más profunda en torno al federalismo. Tanto el centralismo como la descentralización sin sustento suelen ser caldo de cultivo para una gestión equivocada y poco eficaz. La conclusión más contundente en el análisis del marco legal es que hay una pobre calidad institucional y una insuficiente configuración de GIRH.

**Descentralización.** Después de analizar los principales documentos normativos y de explorar la percepción de los diferentes actores externos e internos, es posible señalar que el andamiaje normativo ha avanzado significativamente al enunciar recurrentemente el rumbo a espacios locales más fuer-

tes y más diversificados. El punto crítico es que las voces de los actores involucrados manifiestan tendencias contrarias, aún cuando se reconoce un proceso con ciertos cambios genuinos. En este orden de ideas, 44.3% de los empleados opinan que las decisiones provienen principalmente de las oficinas centrales, mientras que una mínima parte de 5.7% cree que son fruto de la experiencia de la dependencia. En el contexto interno, 38.6% de los empleados asegura que cuando no provienen de fuera, las decisiones las toman, en exclusiva, los mandos superiores, y que programas como INTRACOB (principal instrumento de calidad en el periodo de estudio) no representan ninguna utilidad (en opinión de 50%).

Dentro de la escala jerárquica, mientras más arriba se encuentre alguno de los personajes involucrados, más expresará el éxito de la descentralización, y mientras más abajo se encuentre, más insatisfacción mostrará de acuerdo con los resultados obtenidos. Los actores ajenos a la GEH (estatales, municipales, usuarios) acusan una visión patrimonialista de los funcionarios de la CNA, y éstos, a su vez, consideran conveniente que a las oficinas centrales les amplíen el margen de maniobra.

Los programas y proyectos de la GEH no proponen incluir actores sociales en el desarrollo de sus políticas. Consecuentemente, en torno a la descentralización dirigida a la sociedad, hay nulas esperanzas de que en el corto plazo se generen prácticas de cogestión y de colaboración, bajo el argumento de que las representaciones de la sociedad ya están formalizadas en el seno de los consejos de cuenca. Esta situación implica que, si los consejos de cuenca no resultan eficaces, la participación social no existe.

**Mecanismos para resolver conflictos.**

La información obtenida revela que la tendencia al conflicto entre el personal de la GEH es baja. Una de las razones que se esgrimieron es que la antigüedad del personal (más de 75 % rebasan los 11 años) ha contribuido a que se establezcan las relaciones y, aún más, a que se creen ciertos lazos de comunidad. Además, los mismos empleados (58.5 %) manifestaron estar de acuerdo con la relación entre los mandos superiores y ellos es de respeto y colaboración. En realidad, la resolución de conflictos internos ha sido una asignatura que no ha requerido atención institucional.

A la pregunta de cómo resuelven los conflictos con otras dependencias gubernamentales, titulares entrevistados de las diversas áreas contestaron que se privilegia la normatividad y, eventualmente, la negociación, en este sentido, resalta el aprecio por la normatividad; aunque no se reconoce que las relaciones humanas suelen rebasar la casuística de la ley, y que no hay norma tan específica que cubra todas y cada una de las relaciones humanas, la interlocución política es necesaria. De cualquier manera, la GEH no ha requerido ocuparse de innovadoras formas de resolución de conflictos.

**Coordinación interinstitucional.** Los actores externos a la GEH que fueron entrevistados coincidieron en que no existen los mecanismos formales suficientes para coordinarse, pues el mayor número de contactos ocurre en ocasión de verificar el cumplimiento de las reglas de operación de los programas federalizados o bien porque la disposición aislada de algunos funcionarios lo permite y estimula. La información obtenida induce a pensar que en la GEH predo-

mina una visión de interacción limitada con otros actores, y que la idea de que el gobierno debe comportarse como una red de organizaciones cuando atiende asuntos complejos se encuentra poco cultivada. Los entrevistados también señalan que la GEH se autoconcibe como una dependencia con un peso específico más importante que las que pertenecen a otros órdenes de gobierno.

**Formación de capacidades institucionales.** En esta categoría se aborda la tendencia a la formación de capacidades institucionales, lo que equivale a decir que se exploran aquellos tópicos que la GEH debió hacer suyos y que no necesitan más de impulsos coyunturales. Algunos de ellos tienen que ver con la apropiación del enfoque GIRH, planeación, sistemas de evaluación, flexibilidad en la gestión y la procuración de equipos de trabajo interdisciplinarios.

Por lo que respecta a 71.2 % de los empleados, no conocen el concepto de la expresión GIRH y más de la mitad de ellos manifestaron estar en desacuerdo en que los mandos superiores explican cotidianamente el significado de este enfoque. Esta situación es contraria a la recurrencia de los funcionarios de la GEH a refrendar su respeto por la norma, pues la LAN invoca no menos de 25 veces este concepto. En estas condiciones, notoriamente se ha sustraído el enfoque GIRH de la gestión de la dependencia, no obstante su presencia en los foros internacionales y en los compromisos contraídos por México al interior y allende sus fronteras.

En materia de planeación, 82.9 % de los empleados mostró estar de acuerdo en que los planes y programas son indispensables para que pueda funcionar correctamente la institución. De hecho, al explorar el conoci-

miento que tenían sobre la misión de la GEH (parte significativa de la planeación estratégica), más de 90% de ellos respondió correctamente. El problema estriba en que esta tarea se reserva para los funcionarios de más alto nivel, pues 77.9% de los empleados no fueron convocados para la elaboración de estos instrumentos. Consecuentemente, las capacidades en este rubro se cultivan en un segmento de la dependencia y no de manera general, por lo que resulta difícil que toda la organización comparta e impulse los grandes objetivos institucionales.

La experiencia sobre evaluación se vislumbra poco productiva en la GEH. Las diversas etapas que pudieran ser evaluadas en la gestión, es decir, la etapa previa, la concomitante y la posterior a los actos de la administración pública, parecen estar reservadas para cuestiones de carácter técnico, muy relacionadas con la ingeniería hidráulica y muy ausentes del sistema social de la gestión. Al menos esa lectura resulta del Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Agua. La percepción del personal de la GEH sobre la evaluación, es que para ser buenos empleados deben ajustarse a las normas y rutinas impuestas por la jerarquía. Así, al preguntarles que si su trabajo se evaluaba periódicamente, 82.9% respondió que sí, aunque en la comprobación de esta aseveración resaltó su apego a las tareas y no a un sistema de evaluación formal.

Con el objetivo de documentar el estado de flexibilidad en la gestión, en entrevista a funcionarios de la GEH, se les preguntó sobre cómo actuar ante una eventualidad: si se esperan instrucciones de la jerarquía o se toman decisiones coyunturales con base en la experiencia. La mayoría coincidió en

que hay cierto margen de maniobra, pero que la norma (consecuentemente, la jerarquía) es fundamental. A la afirmación de que las leyes y reglamentos deben respetarse sólo si es conveniente, 72.8% de los empleados le manifestaron su desacuerdo, ratificando la centralidad de la norma; el aprecio por ésta es superior aún cuando se reconoce el valor de la experiencia e iniciativa en situaciones concretas. La circunstancia de ser una dependencia normativa ha impedido concebir funcionarios y empleados proactivos y, más todavía, ha confundido el respeto por la norma con la rigidez.

En cuanto a la procuración de equipos interdisciplinarios, el panorama no es alentador, pues la mayoría de los funcionarios de primer nivel tienen formación relativa a la ingeniería y la inercia de concebir la gestión del agua como un asunto predominantemente técnico, aún no ha sido superada. Sólo las áreas que demandan competencias específicas, como la jurídica, cuentan con personal proveniente de otras formaciones.

**Formación de capacidades de los servidores públicos.** En este rubro se parte del supuesto de que se dejó atrás una administración pública que tenía como centro de atención la racionalidad burocrática, en donde valores como la norma y la jerarquía eran lo más importante. Simultáneamente, se entiende que los miembros de la organización constituyen el principal activo y que su condición y circunstancia determinan el tipo de gestión. Por ello, la formación deliberada de capacidades resulta importante en la búsqueda de revalorar a los miembros de la organización.

79.4% del personal interrogado manifestó haber recibido cursos y talleres con

diferentes orientaciones. La percepción sobre qué áreas se fortalecieron se distribuyó de la siguiente manera: 57.1 %, piensa que en cuestiones técnicas; 26.4 %, para mejorar la atención a los usuarios; 14.4 %, para mejorar las relaciones entre compañeros; y 2.3%, para conocer mejor a la institución. Se reconoce que hay un esfuerzo de capacitación, aunque debe equilibrarse entre competencias técnicas y competencias que mejoren rubros como el resto de los señalados.

**Integración multisectorial.** Básicamente, la relación que se finca entre la GEH y sectores gubernamentales ocurre a través de otros programas y de las figuras multisectoriales que se han creado en el contexto de la LAN. En el primer caso destaca el Programa Nacional del Medio Ambiente y Recursos Naturales,<sup>7</sup> del cual se desprenden 17 programas sectoriales, estratégicos, regionales, especiales y cruzadas nacionales del sector medioambiente.

El problema es que predomina el trabajo cotidiano de la GEH y no permite mantener en perspectiva asuntos de índole multisectorial. Así, en opinión de uno de los funcionarios entrevistados “esas cosas pertenecen al discurso político más que a la realidad. Nosotros atendemos los problemas que representan un compromiso o una amenaza de conflicto. CNA no ha podido trascender del dicho al hecho, y mucho menos cuando la relación (multisectorial) que se puede dar se reserva para los funcionarios del nivel central”. El Consejo Consultivo<sup>8</sup> podría representar una posibilidad de integración, pero sus competencias se reducen a la definición de la política hídrica, perdiendo de vista el monitoreo y la evaluación de sus acuerdos. Asimismo, sus encuentros y

reuniones son tan esporádicos que resulta poco esperanzador que puedan atender las especificidades del mundo del agua.

**Integración de los usos del agua.** La información ha sido escasa en este renglón, lo cual refleja el estado que guarda el esfuerzo por integrar los diferentes usos del agua. La impresión general de los funcionarios es que no es necesario puntualizar en este tipo de integración; el referente es que los cuerpos de agua deben ser cuidados en cantidad y calidad, por lo que los diferentes usuarios tienen que partir de las mismas preocupaciones y responsabilidades: no contaminar, no sobreexplotar y guardar el equilibrio en el aprovechamiento. Al revisar la perspectiva de la GEH 2005-2010 (CNA, 2005a), no se encontró ninguna intención o proyecto específico para atender la integración de los diferentes usos.

**Mercados de agua.** En las entrevistas a funcionarios de la GEH, se percibe que la constitución formal de oferentes y demandantes comerciales no ha avanzado. Lo más próximo a ello es la transmisión de derechos que prevé la LAN y que estimula la propia dependencia. La posible explicación es que la agenda de la CNA está llena de cuestiones técnicas y relativas a rezagos históricos, y que la fe puesta en mecanismos económicos no ha invadido la estructura programática de la institución.

Lo que sí puede señalarse con anticipación es que la transmisión de derechos en materia de agua que no se vigile de manera eficaz por la CNA, puede generar actos que distorsionen la reciente permisibilidad para hacerlo. Dicho de otra manera, es real el riesgo de que se constituyan los denominados “mercados negros” y que no sean la

oferta y la demanda, sino la especulación y el dominio del capital económico lo que determine la transacción.

**Gestión de la demanda.** Los resultados de las entrevistas aplicadas a los funcionarios reflejaron un margen limitado para la acción gestora en torno a la demanda de la GEH, dado que el predominio del centro es evidente en la asignación presupuestal y diseño programático. No obstante, se percibe una institución menos proclive a la tentación de actuar ofertando obras y expansión de servicios.

Resalta la capacidad de la GEH para darle cauce a ciertas demandas de los usuarios hacia otros niveles, sin embargo, el predominio del centro obstaculiza su gestión. En este rubro han cobrado cierta presencia los consejos de cuenca como un espacio de expresión y solución a las mismas.

**Protección de cuerpos de agua.** Las entrevistas a los funcionarios revelan que la protección de cuerpos de agua es una empresa conjunta entre los diversos actores. Esta concepción de resolución colectiva, aún cuando sea el producto de la complejidad de los problemas de contaminación a cuerpos de agua, muestra que a veces se llega al enfoque GIRH por la vía del convencimiento y la discusión, mientras que en otras, (como la GEH) es la fuerza de los fenómenos la que determina la adhesión a ciertos principios.

**Integración con otros recursos.** En virtud de que la GEH y la propia CNA pertenecen a la estructura general de la SEMARNAT, las políticas hídricas se encuentran estrechamente relacionadas con otros recursos naturales asociados.<sup>9</sup> En el imaginario de los funcionarios de la GEH se evidencia la concepción sistémica de los ecosistemas. Podría

decirse que a nivel de los valores institucionales se percibe un alto aprecio por la biodiversidad y el cuidado de los recursos naturales, en general.

**Cobertura social.** El estado de Hidalgo abastece a 92% de sus hogares de agua potable (CNA, 2005a), mientras que nacionalmente (CNA, 2006), el índice es 89.2%; en alcantarillado, la entidad cubre a 77%, mientras que nacionalmente alcanza 85.6%. El comparativo, en términos generales, dota a Hidalgo de una imagen de desarrollo en estos rubros. Pero lo más importante es que la GEH, amén de estos logros de infraestructura social, se plantea lograr una cobertura de 100% de estos servicios en un plazo de 20 años (CNA, 2005a). De la interacción con el personal se percibe la convicción de que estos indicadores robustecen la imagen institucional y que representa un compromiso ético con la sociedad.

**Diferenciación de tarifas.** La GEH aprecia más el valor de la igualdad entre ciudadanos que el de equidad. Las asimetrías entre los diferentes segmentos de la población no se encuentran en la agenda institucional, menos aún cuando las tarifas se encuentran plenamente establecidas en la Ley Federal de Derechos en Materia de Agua.

**Participación.** De las entrevistas aplicadas a los funcionarios, se desprende que la GEH se pronuncia a favor de la equidad de género, sin embargo, este rubro está notoriamente fuera de la agenda de la institución. La vulnerabilidad y falta de oportunidades para las mujeres son cuestiones invisibles, lo que se refleja en severos déficits de gobernanza y de integralidad en la gestión del agua; específicamente la incipiente participación de este grupo de la pobla-

ción. De manera similar, la participación de los jóvenes es fortuita; incluso se percibe mayor confusión con este segmento de la población, pues el trabajo que se realiza en las escuelas a través de programas como “Cultura del agua”, se asume como vanguardista, aunque no existe evaluación alguna sobre su eficacia.

Por otro lado, aunque en Hidalgo existe una fuerte presencia de grupos indígenas y que se reconoce su vulnerabilidad económica, política y social, la GEH los considera en igualdad ciudadana ante las tareas que emprende cotidianamente, amparados por la igualdad que se consagra en la Constitución, por lo que la institución cierra los ojos ante grupos históricamente desiguales, como los indígenas.

Con respecto a la relación de la GEH con organizaciones civiles, se considera incipiente, en virtud de que su interacción es marginal y no representa, tampoco, una asignatura en perspectiva. En realidad, su actitud es relativa al contexto, es decir, si se presenta la ocasión para que participen, se acepta, si no, la marcha sigue sin ellas. Así, la indiferencia hacia las organizaciones civiles no le significa ni problemas ni oportunidades desperdiciadas.

## CONCLUSIONES

Este estudio ha querido aportar información que permita entender los procesos de transformación institucional que han experimentado la GEH de la CNA, ya que esta dependencia del gobierno federal, al igual que otras, se ha visto envuelta en el torbellino de la reforma estatal iniciada durante el

sexenio del presidente Miguel de la Madrid, pero también, como otras, ha visto resueltas sólo algunos aspectos de sus expectativas de cambio.

La mayoría de las variables del cambio registradas en la Tabla I se han impulsado, no obstante, la participación de mujeres, jóvenes, grupos indígenas, organizaciones civiles y la diferenciación de tarifas han quedado excluidos en la práctica. Se percibe que tal exclusión es producto de un fuerte apego a lo que está oficialmente reconocido, es decir, lo que está expresado en la norma o en algún programa, y si no lo está, no es materia de atención. Sin embargo, aún cuando los actores internos de la GEH proclaman un estricto apego a la normatividad, existen asignaturas ignoradas que la legislación enfatiza, tal es el caso del desempeño con enfoque CIRH. En sustitución, predominan las nociones sobre la obligación ética de cuidar los recursos hídricos. La estructura programática carece también de este enfoque o sólo lo invoca de manera incipiente.

Destaca lo relativo a la descentralización en mérito de su contradictoria confección legal, pues aún cuando se percibe la intención de avanzar en este sentido, la complejidad del sector termina por posicionar a la GEH de la CNA como central. Más aún, ya configurado el proceso de descentralización en la LAN, se mantiene en la vía de los hechos, el predominio de la dependencia. En otras palabras, el espíritu centralista se manifiesta en la cultura de la organización.

En el proceso de transformación han existido elementos más resistentes que otros, por lo cual la presencia de rupturas y continuidades se ha constituido como el paisaje

ordinario de la institución. De hecho, se advirtió desde el principio en la hipótesis, que los cambios emprendidos para mejorar el desempeño de las instituciones públicas podrían ser determinados por el marco institucional. Dicho de otra forma, se estableció que las aspiraciones de transformación pasan por el filtro de las normas formales e informales que se entretajan en la cultura organizacional.

Durante el sexenio 2000-2006, se hicieron notar en la CNA (y el resto del gobierno federal) aires de cambio, principalmente en su discurso recurrente sobre transparencia, integralidad, calidad, centralidad del ciudadano y, sintéticamente, en su rechazo a formas y estilos propios del pasado. Así, se reformó la LAN en un instrumento normativo que recogió el enfoque de la GIRH como una de sus novedades; se implantó el modelo INTRACOB como el paradigma de calidad en la gestión pública; se impulsó la descentralización como remedio a muchos de los rezagos público-administrativos; se reafirmó la necesidad de incrementar la eficiencia; entre otras; puesto que, de acuerdo con el presidente Fox, se aspiraba a conseguir un “gobierno de clase mundial”. Las aspiraciones de Fox sobre la consecución de un gobierno de clase mundial, expresadas en los documentos normativos y programáticos, han quedado limitadas ante los resabios del viejo sistema político y administrativo, pues aún persisten tendencias centralizadoras y autoritarias que se van resolviendo en la medida en que las nuevas instituciones se van conformando con los nutrientes de la mejora continua.

Vale decir que es deseable que la GEH emprenda estrategias para afirmar sus com-

promisos con el enfoque GIRH y la NCP en busca de mejores escenarios de gobernanza en el sector hídrico. Para tal efecto, deberá vencer la tentación de actuar en solitario, ampliando su espectro de participación social. Todavía más, le resulta obligado abandonar su compromiso con un proceso de descentralización que sea reconocido por sus más recurrentes interlocutores.

Este escenario deseable resultará más factible si la GEH, en particular, y la CNA, en general, propician que sus miembros se apropien de las premisas, lo que significa cultivar un marco institucional en tal sentido.

## NOTAS

- <sup>1</sup> La denominación de construcciones intelectuales se debe a que su grado temprano de madurez no permite concebirlas como teorías propiamente dichas, sin embargo, su discusión es tan recurrente y rica que cuenta con la capacidad de análisis para interpretar la realidad.
- <sup>2</sup> Destacan los foros mundiales del agua, celebrados trianualmente desde 1997, por el *World Water Council*, organismo financiado multilateralmente.
- <sup>3</sup> Rojas (1987) considera que al método *muestreo selectivo de informantes clave* le corresponde la técnica *entrevista estructurada o dirigida*; al método *registro censal y de estadísticas vitales* le corresponde la técnica *concentración de información censal y de estadísticas vitales*, etc. Este trabajo, por comodidad, se refiere de manera genérica a los métodos y técnicas utilizados como entrevista, censo, escala de actitud y análisis documental, sin desconocer tal correspondencia.

- <sup>4</sup> La escala de actitud se aplicó al total del universo, es decir, a los 140 miembros del personal que componen el corporativo de la GEH, con sede en la Cd. de Pachuca, Hidalgo.
- <sup>5</sup> El modelo de calidad INTRAGOB fue configurado por el gobierno federal para el sexenio 2000-2006. Nació con el propósito de ser un sistema de gestión orientado al diagnóstico y evaluación de la calidad, enfatizado en la mejora continua. Su implantación exitosa se fincaba en que las dependencias gubernamentales pudieran incorporarlo a su acervo cultural y que se reflejara en la calidad de sus procesos, productos y servicios.
- <sup>6</sup> Cabe señalar que el 30 de noviembre de 2006 apareció en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Agua, que transformó la estructura orgánica de la CNA, quedando la denominación de organismos de cuenca en lugar de gerencias de las regiones hidrológico-administrativas y de direcciones locales en lugar de gerencias estatales. De ahí que la GEH actualmente se denomine Dirección Local en Hidalgo.
- <sup>7</sup> La CNA se organiza en 13 regiones hidrológico-administrativas en el país. Cada una de ellas atiende un conjunto de cuencas a través de un Organismo de Cuenca. Para pluralizar la gestión se crea uno o más consejos de cuenca para cada región.
- <sup>8</sup> Esta descripción se encuentra en CNA (2003b).
- <sup>9</sup> Se debe considerar que el Consejo Consultivo se integra por representantes designados por los titulares de las secretarías de Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Energía; Economía; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Salud; y Agricultura, Ganadería,

Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, además de la Comisión Nacional Forestal, y la CNA, que es quien lo preside. Además, el Consejo Consultivo integra a un representante estatal por cada uno de los estados comprendidos en el ámbito de competencia territorial del Organismo de Cuenca.

- <sup>10</sup> Los programas regionales de la CNA reflejan esta visión en torno a la relación de interdependencia entre los recursos naturales (CNA, 2003b).

#### BIBLIOHEMEROGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Bartolini, S. (1991), "Metodología de la investigación política", en Bartolini *et al.*, *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza Editorial.
- Barzelay, Michael (2000), *Atravesando la burocracia*, México, Fondo de Cultura Económica, primera reimpresión.
- Cabrero Mendoza, Enrique (1997), *Del administrador al gerente público*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, segunda edición
- CNA (Comisión Nacional del Agua) (2005a), *Programa Hídrico 2005-2006, Gerencia Estatal en Hidalgo*, México.
- (2006), *Estadísticas del agua en México 2006*, México.
- Dieterich, Hans (1998), *Nueva guía para la investigación científica*, México, Ariel.

Flandes A., T.D., J. González G., y E. Velasco S. (1997), 7 “Estudio introductorio”, en *Administración pública y política contemporánea: una mirada desde las universidades*. Memoria del primer coloquio inter-universitario de administración pública y ciencia política, Ciudad de México, 13 y 14 de marzo, El Colegio de México.

Guerrero Orozco, Omar (2004), “El mito del nuevo manamagent público”, en Guerrero Omar (coord.), *Gerencia Pública: una aproximación plural*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

March, James y Olsen, Johan P. (1997), *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Sinaloa, FCE.

Peters B. Guy (2001), *La política de la burocracia*, traducción de Eduardo L. Suárez Galindo, México, FCE, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C (eds.).

Rojas Soriano, Raúl (1987), *Guía para realizar investigaciones sociales*, México, Plaza y Valdés.

Romero, Jorge Javier (2001), “Estudio introductorio”, en Powell Walter W. y Paul J. Dimagio (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México, FCE.

Sánchez González, José Juan (2006), “Nuevo institucionalismo e institucionalidad en México”, en Bruce J. Perlman y Juan de Dios Pineda (coords.), *Nuevo institucionalismo e institucionalidad en México*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, The University of New México.

## **LEYES Y REGLAMENTOS**

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2008), *Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*, México.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (2009), México.

Gobierno Constitucional del Estado de Hidalgo (2005), *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo*, México.

Gobierno del Estado de Hidalgo, Poder Ejecutivo (1999), *Ley Estatal de Agua y Alcantarillado para el Estado de Hidalgo*, México.

SEMARNAT (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales) (2004), *Ley de Aguas Nacionales*, México.

——— (2006), *Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Agua*, México.

## DOCUMENTOS

Presidencia de la República (2003), *Modelo de Calidad INTRAGOB*, Red de Calidad del Gobierno Federal, Revisión 1, marzo de 2003, México, Oficina para la Innovación y Calidad Gubernamental.

CNA (2002), “Criterios de evaluación del autodiagnóstico 2002”, en *Documento de trabajo*, Gerencia Estatal en Hidalgo.

——— (2003a), “Criterios de evaluación del autodiagnóstico 2003”, en *Documento de trabajo*, Gerencia Estatal en Hidalgo.

——— (2004a), “Procedimiento de planeación estratégica”, en *Documento de trabajo*, Código PR-C5-01, Gerencia Estatal en Hidalgo, noviembre 2004.

——— (2004b), “Sistema formal para la planeación operativa”, en *Documento de trabajo*, Gerencia Estatal en Hidalgo julio 2004.

——— (2005b), “Reporte de sistemas, Hidalgo 2005”, en *Documento de trabajo*, Gerencia Estatal en Hidalgo.

## MESOGRAFÍA

CNA (2003b), “Programa Hidráulico Regional 2002-2006. Región XII Aguas del Valle de México y Sistema Cutzamala”, en *Primera Reunión del 2003 del Grupo de Seguimiento y Evaluación del Consejo de Cuenca del Valle de México*, [CD-ROM], México, 16 de junio de 2003.