

## CAPÍTULO I

### EL ESTADO COMO ADMINISTRADOR DEL AGUA

*“En este mundo no se consigue nunca lo posible si no se intenta reiteradamente lo imposible.... Es preciso armarse de esa fortaleza que permite soportar la destrucción de todas las esperanzas si no queremos resultar incapaces de realizar inclusive lo que es posible”.*

WEBER, MAX, *La política como vocación*

#### 1.1. Fundamentos conceptuales

Actualmente la situación del agua es uno de los problemas más graves y más urgentes a los que hace frente la sociedad, el agua sigue desempeñando un papel fundamental en el desarrollo nacional y regional de México. Durante más de 60 años se ha ampliado el uso del agua, tanto en la irrigación, las ciudades y las industrias, desarrollando principalmente infraestructura hidráulica.

Sin duda, el agua es un elemento estratégico de desarrollo, y de su adecuada gestión depende que sigamos teniéndola; en esta tarea, el Estado, el Gobierno, la Administración Pública y la sociedad tienen que comenzar a tomar decisiones que privilegien el cuidado del vital líquido, así como su uso razonado en pro del bien común. En este sentido el agua es importante para la sustentabilidad de la Ciudad de México y su garantización forma parte de la obtención de este fin.

El agua desde siempre ha sido un recurso vital para la existencia y desarrollo de las sociedades, por lo cual su existencia dentro del Estado, se hace necesaria y se convierte en un derecho, en un bien y en un servicio, en el que el Estado debe intervenir para su garantización.

El Estado tiene un papel fundamental en el proceso de abastecimiento del agua, en el carácter de la política hidráulica y en los actores y agentes institucionales que intervienen en la gestión y administración de los servicios de agua potable.

Resulta importante, para objeto de la presente investigación, delimitar la base conceptual de la que parto, y uso como sustento. Así, en este primer capítulo se dará un esbozo general de los conceptos más relevantes para el entendimiento de la problemática a plantear en un capítulo posterior, de igual forma se hará una breve reseña histórica de la administración del agua en el país.

Lorena Torres Bernardino

### 1.1.1. El Estado

#### a) Génesis del Estado

Thomas Hobbes en su libro “Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil”, anota: “La causa final, fin o designio de los hombres (que naturalmente aman la libertad y el dominio sobre los demás) al introducir esta restricción sobre sí mismos (en la que los vemos vivir formando Estados) es el cuidado de su propia conservación y, por añadidura, el logro de una vida más armónica, es decir, el deseo de abandonar esa miserable condición de guerra que, tal como hemos manifestado, es consecuencia necesaria de las pasiones naturales de los hombres...”.

De acuerdo a Bobbio, existe una amplia aceptación entre los tratadistas del asunto del Estado en cuanto a su origen, y lo menciona así: “Es indiscutible que la palabra “Estado” se impuso por la difusión y el prestigio de *El Príncipe* de Maquiavelo. Como se sabe, la obra comienza con las siguientes palabras: “Todos los estados, todas las dominaciones que ejercieron y ejercen imperio sobre los hombres, fueron y son repúblicas o principados” [...]. Esto no quiere decir que la palabra fue introducida por Maquiavelo. Minuciosas y amplias investigaciones sobre el uso del “Estado”, en el lenguaje de los siglos xv y xvi, muestran que el paso del significado común del término *status* de “situación” a “Estado” en el sentido moderno de la palabra, ya se había dado mediante el aislamiento del primer término en la expresión clásica *status rei pubblicae*”.<sup>1</sup>

De lo anterior, Bobbio continúa afirmando que con Maquiavelo y su Príncipe, el término “Estado” fue sustituyendo paulatinamente los términos tradicionales como había sido designada hasta entonces la “... máxima organización de un grupo de individuos sobre un territorio en virtud de un poder de mando: *civitas* que traducía del griego *polis*, y *res publica*, con que los escritores romanos designaban al conjunto de instituciones políticas de Roma, precisamente de la *civitas*”.<sup>2</sup> Continúa Bobbio mencionando, que en la Europa de Maquiavelo el término *civitas* se comenzaba a considerar vulgar, toda vez, que en ciudades como Venecia, los ordenamientos políticos se extendían territorialmente más allá de sus muros, comenzando a tomar el nombre de república, para este caso, República de Venecia, por lo que, ante la necesidad de representar la situación real a la actual realidad, fue lo que llevó a acuñar el término de “Estado” que refiere Maquiavelo. “De aquí el éxito del término “Estado” –comenta Bobbio– que pasó a través de cambios no del todo claros, de un significado

<sup>1</sup> Bobbio, Norberto, *Estado, Sociedad y Gobierno*, México, FCE, 9<sup>a</sup> impresión, p. 86.

<sup>2</sup> *Ídem*, pp. 86-87.

*La Gestión del Agua Potable en el Distrito Federal*

genérico de situación a un significado específico de posesión permanente y exclusiva de un territorio y de situación de mando sobre sus habitantes, como aparece en el propio fragmento de Maquiavelo, en el que el término “Estado” apenas introducido, inmediatamente es acompañado del término “dominio”<sup>3</sup>.

Para Jellinek, el nombre del Estado también tiene su inicio con los griegos, de ello menciona lo siguiente: “Los griegos llamaron Estado-Polis, que era idéntico a ciudad, razón fundamental por la que la ciencia del Estado entre los griegos, hubo de construirse sobre el Estado-Ciudad o sobre la Ciudad-Estado, y nunca pudo llegar a comprender el Estado como dotado de una gran extensión territorial”.<sup>4</sup> Al igual que Bobbio, el proceso del nombre del Estado tiene continuidad con los romanos, donde el “... Estado es la *civitas*, la comunidad de los ciudadanos o la *res publica*”<sup>5</sup>, donde la capacidad plena de derechos de ciudadanía, sólo eran concedidos a los que formaban parte de la ciudad.

Para la Edad Media, como oposición al Estado, Jellinek menciona términos tales como: “*land*, *terra* y *terrae*, que deja de comprender el concepto de Estado-Ciudad, considerando ahora como “Estado” a las “grandes extensiones territoriales”, que no lo son como pasa con las provincias”<sup>6</sup>, por lo anterior, afirma Jellinek, que ante la necesidad de una palabra que comprendiese la formación total del Estado, principalmente en Italia, donde los términos como *regno*, *imperium*, *terra*, o *citta*, no satisfacían dicha formación total del Estado, fue que se formó la voz *stato* unida al nombre de la ciudad, por ejemplo: *Stato Fiorenze*, *Stato Napoli*, etc. Que sin embargo dejaba aún fuera la existencia del territorio. Más el papel de la voz *stato* en la construcción del concepto del Estado, para Jellinek es el siguiente, dice: “Probablemente el sentido de esta palabra corresponde a la voz antigua *status*, es decir, la constitución, el orden. Ya al comienzo del siglo xv se usaba en ese sentido y a principios del xvi, con Maquiavelo, en “El Príncipe”, ya resultaba ser expresión de uso frecuente para designar todo Estado. En el curso de los siglos xvi y xvii penetra también en el lenguaje francés y el alemán. En Francia emplea Bodino aún (1576) la voz *république* cuando habla del Estado, en tanto que llama *Estat* a una forma deteriorada de Estado”.<sup>7</sup>

Otras voces, además de la de Estado –menciona Jellinek–, para expresar la idea de una comunidad política, usadas en el terreno diplomático, es decir,

<sup>3</sup> *Ídem*, p. 88.

<sup>4</sup> Jellinek. *Compendio de la teoría General del Estado*. México, Ed. Textos Vivos, p. 41.

<sup>5</sup> *Ídem*.

<sup>6</sup> *Ídem*, p. 42.

<sup>7</sup> *Ídem*,

Lorena Torres Bernardino

al exterior, son: *puissance, potenza, power y poder*, “... igualmente, *nation, nazione, nación*, son reminiscencias de los antiguos modos de expresión transmitidos mediante el *jus gentium* principalmente, usándose como equivalentes a Estado”<sup>8</sup>. Finaliza Jellinek afirmando que, desde un punto de vista científico “... no hay término tan útil y fácil como el de Estado, pues no permite se le dé ninguna representación auxiliar que pueda llevarlos a una dualidad en el sentido de este término y que dé lugar a una confusión”<sup>9</sup>.

Por su parte, Bobbio menciona que las tipologías del Estado son tan variables y cambiantes, que hacen difícil y hasta inútil una exposición completa, por lo que buscando darle un orden más comprensible, se apoya para ello, en dos criterios, a saber: el histórico, y el referente a la mayor o menor del Estado frente a la sociedad, así nos dice: “Con base en el criterio histórico la tipología más común y acreditada entre los historiadores de las instituciones es aquélla que propone la siguiente secuencia: Estado feudal, Estado estamental, Estado absoluto y Estado representativo o de Derecho”<sup>10</sup>.

Donde tenemos entonces que, el Estado feudal se caracteriza por dos tipos ideales: Uno, por la acumulación de diversas funciones directivas de parte de las mismas personas y por la disgregación del poder central en pequeños grupos sociales. El segundo, por la concentración de poder progresivo tanto en un aparato burocrático, como en las funciones de gobierno<sup>11</sup>.

Por Estado estamental, “se entiende –dice Bobbio– la organización política donde se han venido formando órganos colegiados, los *Stände* o estados, que reúnen a los individuos que tienen la misma posición social, precisamente los estamentos, y en cuanto tales, detentadores de derechos y privilegios que hacen valer frente a quienes tienen en sus manos el poder soberano mediante asambleas deliberantes como parlamentos”<sup>12</sup>. Los ejemplos más representativos son: Inglaterra con sus dos asambleas, la Cámara de los Lores (clero y nobleza) y la Cámara de los Comunes (burguesía); y Francia con sus estados estamentales en tres cuerpos diferentes, el clero, la nobleza y la burguesía (los Estados Generales), más adelante –comenta Bobbio– que: “El Estado estamental, como forma intermedia entre el Estado feudal y el Estado absoluto se distingue del primero, por una gradual institucionalización de los contrapoderes y también por las relaciones personales, propias del sistema feudal, en relaciones entre instituciones; de un lado está la asamblea

<sup>8</sup> *Ídem*, p. 43.

<sup>9</sup> *Ídem*.

<sup>10</sup> Bobbio, *op. cit.*, p. 158.

<sup>11</sup> *Ídem*.

<sup>12</sup> *Ídem*, p. 159.

*La Gestión del Agua Potable en el Distrito Federal*

del estamento, del otro el rey con su aparato de funcionarios que allí donde terminan por tener éxito dan origen al Estado burocrático característico de la monarquía; la diferenciación del segundo radica en la presencia de una contraposición de poderes en conflicto entre sí, que el advenimiento de la monarquía absoluta tiende a suprimir”<sup>13</sup>.

En cuanto al Estado absoluto, menciona Bobbio, que su formación “... se da mediante un doble proceso paralelo de concentración y centralización del poder sobre un determinado territorio. [Donde] Por concentración se entiende aquel proceso a través del cual los poderes ejercen la soberanía; el poder de dictar leyes válidas para toda la colectividad, [...] el poder jurisdiccional, el poder de usar la fuerza al interior y al exterior excluyendo a cualquier otro, en fin, el poder de imponer tributos, [que] son atribuidos por derecho al soberano por los juristas, y ejercidos de hecho por el rey y los funcionarios que dependen de él. Por centralización se comprende el proceso de eliminación o de desautorización de ordenamientos jurídicos interiores, como las ciudades, las corporaciones, las sociedades particulares, las cuales sobreviven no ya como ordenamientos originales y autónomos sino como ordenamientos derivados de una autorización y por tolerancia del poder central”.<sup>14</sup>

Por último tenemos al Estado representativo, que en sus rasgos generales, se mantiene vigente en el mundo occidental, de él Bobbio nos comenta: “Con el advenimiento del Estado representativo, primero bajo la forma de monarquía constitucional y luego parlamentaria, en Inglaterra después de la “Gran rebelión”, en el resto de Europa después de la revolución francesa, y bajo la forma de república presidencialista en los Estados Unidos después de la revuelta de las trece colonias contra la madre patria se inició una cuarta fase de la transformación del Estado que dura hasta hoy... [...] La diferencia del Estado representativo con respecto al Estado estamental radica en el hecho de que la representación por rangos o corporativa [...] es sustituida por la representación de individuos (en un primer momento solo los propietarios) a los que se les reconocen derechos políticos. Entre el Estado estamental y el Estado absoluto de una parte, y de otra, el Estado representativo cuyos sujetos soberanos ya no son ni el príncipe investido por Dios, ni el pueblo como sujeto colectivo e indiferenciado [...], está el descubrimiento y la afirmación de los derechos naturales del individuo, de derechos que todo individuo tiene por naturaleza y por Ley, y que, precisamente porque son originarios y no adquiridos, todo individuo puede hacer valer contra el Estado recurriendo incluso al remedio extremo de la desobediencia civil y de resistencia”.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> *Ídem*, p. 160.

<sup>14</sup> *Ídem*, p. 161.

<sup>15</sup> *Ídem*, p. 162.

*Lorena Torres Bernardino*

Complementa Bobbio diciendo que es así como, a partir de la idea doctrinaria primero de los iusnaturalistas, y luego por la práctica en las primeras *Declaraciones de los derechos del hombre*, que el individuo se pone a la cabeza del Estado, es decir, el Estado es para el individuo y no éste para el Estado, donde es tomado singularmente y no como grupo de interés, de allí que: “... la igualdad natural –dice Bobbio– de los hombres sea el postulado ético de la democracia representativa, llamada por sus adversarios atomística”.<sup>16</sup>

El desarrollo del Estado representativo, continúa Bobbio, va desde este reconocimiento de los derechos políticos hasta el reconocimiento del sufragio universal masculino y femenino, que hizo necesaria la constitución de partidos organizados, que cada vez se vuelven más poderosos, al grado que son sus grupos los que organizan las elecciones de acuerdo a sus criterios, de ello Bobbio culmina: “Esta alteración del sistema de representación ha llevado a la transformación del Estado representativo en Estado de partidos en el que como en el Estado estamental, los sujetos políticos relevantes ya no son los individuos sino los grupos organizados, aunque no organizados con base en los intereses de rango o corporativos sino en intereses de clase o presuntamente generales”.<sup>17</sup>

Es importante retomar la definición que sintetiza Max Weber, cuando menciona lo siguiente: “... el Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio –el concepto de territorio es esencial a la definición– reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima. Porque lo específico de la actualidad es que a las demás asociaciones o personas individuales sólo se les concede el derecho de la coacción física en la medida en que el Estado lo permite. Éste se considera, pues, como fuente única del “derecho” de coacción”.<sup>18</sup>

### *b) Visión moderna del Estado*

Por otra parte, existen teóricos del Estado que retoman las teorías antiguas y las conjugan con los nuevos elementos que se unen a la reconceptualización del mismo, por lo que para fines del presente trabajo de investigación, retomaré la conceptualización de Estado que hace Rainer-Olaf Schultze<sup>19</sup>:

---

<sup>16</sup> *Ídem*, p. 163.

<sup>17</sup> *Ídem*, p. 164.

<sup>18</sup> Weber, Max. *Economía y sociedad*, México, FCE, 1979, p. 1056.

<sup>19</sup> Schultze, Rainer-Olaf y Dieter Nohlen, *Diccionario de Ciencia Política*, México, Tomo I, Editorial Porrúa y El Colegio de Veracruz, 2006, p. 526-527.

### *La Gestión del Agua Potable en el Distrito Federal*

*“Estado (del latín *status=estado, constitución; en francés état, en inglés state, en alemán Staat*), en sentido amplio, la totalidad de las instituciones públicas que garantiza o debe garantizar la vida en común de las personas en una comunidad; definido tradicionalmente con tres elementos: 1) Territorio estatal, 2) pueblo del Estado (*Ciudadanía*) y 3) poder del Estado. El poder del Estado se ejerce jurídicamente a través del 4) aparato estatal, y el aparato estatal o el Sistema Político-Administrativo se diferencia en una gran multiplicidad o una gran variedad de instituciones”.*

En una visión moderna, inspirada por la teoría de sistemas, la Actividad Estatal o las tareas del Estado dependen del espacio y el tiempo; pueden ser adscritas, exigidas o indagadas inductivamente.

Para Rainer-Olaf Schultze las tareas centrales del Estado son: *1) la garantía de la seguridad interna y externa, la protección de los derechos individuales del ciudadano, la procuración de la paz; 2) la garantía de la participación política y la integración cultural de los ciudadanos; 3) el establecimiento de las condiciones económicas generales para la competencia pacífica de los sujetos de la economía; 4) la creación de las condiciones sociales necesarias para la libertad individual, a través de los sistemas de seguro del Estado social (inclusión social); 5) el mantenimiento de los fundamentos naturales de la vida y el desarrollo sustentable, y 6) la creación de una infraestructura basada en el conocimiento, para evitar los riesgos tecnológicos que ya no pueden ser controlados.*

El Estado moderno contiene una singularidad histórica configurada con un conjunto de rasgos o caracteres distintos a las formas de dominación que le precedieron, cuya índole es multifacética, merced a la confluencia de ingredientes políticos, económicos, sociales y jurídicos.

Esos rasgos suelen agruparse y especificarse en modalidades que acentúan algunos aspectos prominentes del Estado moderno, personificándolo opcionalmente como un Estado soberano, como un Estado nacional o como un Estado de Derecho.

Finalmente el Estado surge como necesario para las personas conformadas en una sociedad, está dotado de funciones de máxima relevancia para lograr los fines del mismo, tales como justicia, libertad e igualdad lo cual a su vez debe llevar a un desarrollo de las sociedades.

*Lorena Torres Bernardino*

En el Estado Mexicano se reconocen tres funciones<sup>20</sup>:

**FUNCIÓN LEGISLATIVA** es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder Legislativo (Congreso General: Cámara de Diputados y Cámara de Senadores). Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de Ley o Decreto.

**FUNCIÓN ADMINISTRATIVA** es la actividad que el Estado realiza por conducto del Poder Ejecutivo, quien es el encargado de ejecutar las leyes.

**FUNCIÓN JURISDICCIONAL** es la actividad del Estado que realiza por medio del Poder Judicial, quien es el responsable de garantizar la legalidad y el control jurisdiccional.

Estas funciones del Estado, corresponden a la consecución de fines específicos, tales como la justicia, el desarrollo, el bienestar y la libertad.

### ***1.1.2. Gobierno***

En una conceptualización de Gianfranco Pasquino, se puede definir el gobierno como el conjunto de las personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una cierta sociedad. Así el poder del gobierno, ordinariamente institucionalizado, sobre todo en la sociedad moderna, está asociado normalmente a la noción de Estado; a la expresión “gobernantes” entendida como el conjunto de personas que gobiernan el Estado; y con la de “gobernados” definida como el grupo de personas que están sujetas al poder de gobierno en un área estatal.

En el Estado Moderno, el término de gobierno ya no indica solamente el conjunto de las personas que detentan el poder de gobierno, sino el conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder. En este sentido el gobierno constituye un elemento del Estado.

Es por tanto que el gobierno en la vida pública dirige a todos. Y la vida pública es definida como una conjugación de conflictos, oposiciones, consensos, desacuerdos y beneficios compartidos, en la cual se intercambian capacidades, información y recursos para contribuir a que la civilidad sea la norma para abordar problemas o diferencias. Es el gobierno la institución responsable de garantizar que la vida pública se funda para enfrentar mejor las carencias

---

<sup>20</sup> Funciones, de acuerdo a los apartados correspondientes de la CPEUM.

### *La Gestión del Agua Potable en el Distrito Federal*

materiales, disolver los desacuerdos y propiciar que el bienestar social sea justo y vigoroso.

Los gobiernos no son sólo instituciones formales y públicas, sino también como un tipo de organización que tiene como tarea transformar las condiciones de vida de los ciudadanos. Sus capacidades se vinculan con los logros tangibles dados por el orden, la libertad, la justicia y el desarrollo.

Por tal motivo la vida pública es positiva, emprendedora, creadora y productiva si el gobierno se desenvuelve con eficacia.

El término gobierno estaba asociado ordinariamente a la noción de Estado. En la Ciudad-Estado y el imperio feudal que son formas pre estatales de organización política, en las que se puede encontrar un poder de gobierno. Desde el momento en que la evolución de la división del trabajo determinó, por un lado, la formación de relaciones sociales más complejas que las relaciones de parentesco y, por el otro lado, la consolidación de profundas desigualdades sociales entre los individuos y entre los grupos, se crearon conflictos tan fuertes que surgió la necesidad de organizar a la población bajo el mando de un jefe, al que se le debía confiar la tarea de imponer las reglas necesarias para la producción y delimitar los efectos disgregatorios de esos conflictos.

De esta manera se produjo, en sus términos más generales, la transición de la comunidad primitiva a la organización política de la sociedad, en la que aparece por primera vez una forma rudimentaria de gobierno.

No obstante, el poder de gobierno no es sólo el resultado de elementos determinantes propios de la comunidad sino también de una necesidad externa.

Así, el gobierno tiene como tarea imponer las reglas de conducta y tomar las decisiones necesarias para mantener la cohesión social.

#### **1.1.3. La Administración Pública**

Para comprender la importancia que tiene la gestión del agua potable para la Administración Pública es necesario comprender el concepto, así Omar Guerrero dice que “... La voz *administración pública* enuncia la existencia de una relación social desarrollada en una etapa de la historia, que comienza con la irrupción de los regímenes constitucionales y la extinción del Estado absolutista. El fenómeno que le precedió, y del cual conserva una gran herencia, tuvo una denominación distinta: se llamaba *policía*”.

*Lorena Torres Bernardino*

El término de administración pública está integrado por dos palabras: administración y pública. Etimológicamente: administración deriva de la voz latina *administratio*, que está compuesta por ad (a) y *ministrare* (servir, cuidar), y era empleada entre los romanos para referir el acto o la función de prestar un servicio a otras personas. La raíz de la palabra *administratio* es el vocablo *ministrare*, que emana del sustantivo *minister* (“el que sirve o ayuda”). *Minister*, a su vez, proviene de *minis*, voz referida a lo “menor”, como contraste de *magis*, lo “mayor”. Por consiguiente, el *minister* era el funcionario subordinado a la autoridad del *magister*, y su tarea se circunscribía a la realización de funciones subalternas.

Lo que se refiere a “lo público”, etimológicamente “*pública*”, igual que el vocablo política, tienen la misma raíz etimológica: ambas palabras proceden de la raíz *pul* (multiplicidad, amplitud); de esta misma derivó en el griego la palabra *polis* (Ciudad, Estado), origen del concepto de política, y en el latín *populus* (pueblo), que es un sustantivo producido por la reduplicación de la voz *pul*. El sustantivo *populus* se adjetivó en *puplicus* y luego en *publicus*, de donde derivó la palabra público. Así, política y pública, además de este parentesco etimológico, tienen un significado conceptual común: ambas se refieren a lo colectivo, lo comunitario.

Es la palabra *pública* la que define el campo de problemas y responsabilidades de la administración pública, que es más que una técnica y dirección eficientes, pues se interesa primordialmente por los problemas de la sociedad.

Carlos Juan Bonnin formula la primera definición de administración pública, que sigue siendo vigente<sup>21</sup>:

*La administración pública es una autoridad común que [...] ejecuta las leyes de interés general que se estatuyen sobre las relaciones necesarias de cada administración con la sociedad, y de la sociedad con cada uno de ellos; así como sobre las personas, los bienes y las acciones, como interesantes al orden público.*

Por otra parte, para el desarrollo de la presente investigación, se retoma el concepto de “Gestión” esta es usada generalmente como sinónimo de administración. Su origen se remonta a la palabra latina *gestio-onem*, de modo que el gestor es un procesador, un hacedor de acciones.

---

<sup>21</sup> Jean Charles Baptiste Bonnin, *Principes d'administration publique*, 8 vols., Renaudiere, Imprimeur-Libraire, Paris, 1812.

### *La Gestión del Agua Potable en el Distrito Federal*

Aludiendo a la necesidad de relacionar el estudio de la vida y la estructura de la sociedad con el orden de las ideas y el significado de las palabras, Alejandro Oliván expresó en 1843 que la administración era el cuidado de la cosa pública, una “gestión de responsabilidad”.

Entonces, la Administración Pública es la función activa real del Gobierno, en donde a través de sus atribuciones desarrolla las decisiones ejecutivas de Gobierno.

#### ***1.1.4. Modernización de la Administración Pública***

Otra parte importante para la administración pública es su modernización en México, y la carga económica por la que es influenciada. Un aparato administrativo incapaz de responder eficazmente a las demandas de la sociedad, dio como resultado el cuestionamiento del Estado como ente obeso, ineficaz e ineficiente, entonces en este contexto se empieza a hacer un replanteamiento, lo que Cabrero Mendoza llama “Una Orientación al Cambio”.

Y la modernización administrativa se plantea bajo tres tipos de cambios<sup>22</sup>:

1. *Cambio en la estructura organizacional.* El supuesto de un Estado no centralizado, más participativo y sensible a la sociedad, debe obligar a crear estructuras más horizontales, flexibles y con papeles cambiantes que permitan movilidad ante nuevas demandas y procesos de transformación de las sociedades con las que interactúan. La dinámica organizacional se transforma en una permanente búsqueda, que si bien las decisiones buscan explícitamente el apego a la racionalidad legal, implícitamente están perneadas por los juegos de poder con lo que la norma se convierte en un recurso estratégico para ampliar espacios de poder e influencia.
2. *Cambios en la percepción del contexto.* El modelo de organización pública tradicional concibe a ésta como una maquinaria que recibe demandas, las procesa en una caja negra y ofrece productos en forma de bienes y servicios públicos. El proceso de las demandas se hace conjuntamente con organismos externos y los productos también son resultado de acciones entre diversas organizaciones, por lo que en el cambio, las organizaciones públicas se convierten en impulsoras de proyectos más que instituciones administrativas de demandas.
3. *Cambios en el comportamiento organizacional.* La función primordial que recompensa la organización deja de ser el estricto cumplimiento de

<sup>22</sup> Cabrero Mendoza, Enrique. *Del administrador al gerente público*. México, INAP, 1995.

*Lorena Torres Bernardino*

tareas para trasladarse a la esfera de los logros en impulsar proyectos, conciliar organismos participantes, capacidad de interlocución con otras organizaciones públicas y con grupos de la sociedad. La aptitud técnica, creativa y emprendedora sustituye los esquemas tradicionales.

En México, la administración y preservación del recurso hídrico es una tarea que requiere el trabajo conjunto de diversas dependencias federales, estatales y municipales, y de la sociedad en general.

Dentro de esta línea argumentativa, actualmente encontramos los conceptos de Nueva Gestión Pública, Gobernanza, Gestión Estratégica y Gestión Total de la Calidad,<sup>23</sup>los cuales tienen su antecedente a partir de los años ochentas cuando se dio paso a una serie de reformas administrativas que tenían su origen en las dificultades que tenía el Estado para sostener el crecimiento económico de sus sociedades y el bienestar y seguridad social de sus ciudadanos. La globalización también representó un impulso para las reformas administrativas, ya que ésta propició que las comunidades políticas descubrieran que sus economías nacionales se habían vuelto parte de procesos económicos, políticos, sociales y culturales de alcance mundial, y por lo tanto ya no podían seguir sujetas a los instrumentos gubernamentales tradicionales.

Entonces se comenzó a replantear el papel del Estado en las nuevas condiciones sociales, su ámbito y tipo de acción, sobre todo en el desarrollo económico y social. A mediados de los ochentas, por iniciativa del Banco Mundial surgieron cambios de diversa magnitud en las instituciones políticas, en el sistema fiscal y administrativo, en la idea del desarrollo, en la cultura política de la sociedad y en las disciplinas académicas de la administración pública y la ciencia política. Las relaciones entre el Estado y la sociedad civil cambiaron.

Así la reforma administrativa fue la respuesta a los problemas crecientes de operación del gobierno, al déficit fiscal, a la calidad incierta de los servicios públicos y a las erróneas políticas económicas que ocasionaron la crisis. El primer paso de la reforma fue obligar a que los gobiernos se reorganizaran de acuerdo a una adecuada dirección financiera, mayor economía, eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos. El siguiente paso fue la reducción de las instituciones públicas, es decir se tendió hacia una postura totalmente neoliberal.

En el ámbito teórico, los primeros conceptos que surgieron fueron “paradigma pos burocrático” (Barzelay, 1992), “gobierno empresarial emprendedor”

<sup>23</sup> Para un mejor análisis de estos conceptos ver: Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, FCE, México.

*La Gestión del Agua Potable en el Distrito Federal*

(Osborne y Gaebler, 1992), “gerencialismo” (Pollitt, 1993), “gobierno por el mercado” (Self, 1993), pero fue la *nueva gestión pública* (Christopher Hood, 1998) el que se generalizó para describir los cambios organizativos, directivos y operativos que sucedían en el sector público de muchos países en los ochentas.

Tenemos que Ch. Pollitt y G. Bouckaert dan la siguiente definición de NGP: “La reforma de la gestión pública consiste en cambios deliberados en las estructuras y en los procesos de las organizaciones del sector público con el objetivo de que funcione mejor”.<sup>24</sup>

Por su parte el concepto de Gobernanza/Gobernación es un concepto post-crisis, en tanto que la crisis y sus secuelas hicieron posible distinguir entre la acción del gobierno y la gobernanza de la sociedad o dirección efectiva de la sociedad.

También surge porque la gobernanza logra registrar las transformaciones que la dirección de la sociedad experimenta debido a la diferenciación de los ámbitos de acción de la sociedad contemporánea y su mayor independencia de la política, así como debido a la interdependencia económica e informativa que una sociedad local construye con otras sociedades externas para estar en condiciones de resolver sus problemas.

Aguilar Villanueva, menciona que la Gobernanza es un concepto bifronte, ya que por un lado mira hacia el pasado oscuro de los gobiernos de la crisis, y por el otro, mira hacia el futuro perfil de la sociedad, además que el concepto también comenzó a ser utilizado para denotar el resurgimiento, la revalorización o la consolidación de formas sociales independientes de autorregulación, autogobierno y coordinación social tendiente hacia una mayor autonomía social.

En lo que respecta a la gestión estratégica, consiste en dar seguimiento a la actividad de la organización para asegurar que se mantenga orientada (“enfocada”, “alineada”) hacia los objetivos centrales de valor estratégico<sup>25</sup>, formulados en la visión. Así como dar seguimiento a los entornos relevantes para ponderar las dificultades y facilidades que se presentan y poder tomar decisiones.

En el sector público y privado se vive la época de la Gestión total de la calidad, lo que se ha convertido en valor administrativo, principio de organización,

<sup>24</sup> *Ídem*, p. 146.

<sup>25</sup> *Ídem*, p. 311.

*Lorena Torres Bernardino*

y requisito de operaciones y productos. La calidad ha cobrado una gran importancia dentro de las organizaciones y ha inducido cambios en todas sus dimensiones, entre los que destacan cuatro cambios principales: a) El enfoque que privilegia los resultados financieros de las empresas y del gobierno mismo; b) El enfoque en la productividad, postura que se ha desplazado hacia la idea del “cliente”; c) El enfoque en las estructuras, sistemas, normas y procedimientos, que valora la impersonalidad como factor de éxito organizacional, y d) El enfoque introvertido de la administración que pone fin a la empresa sin clientes, a la AP sin público, y al gobierno sin ciudadanos.

La calidad es sustancialmente un atributo de los productos y servicios, pero causal y lógicamente es también un atributo de los procesos y actividades, de los insumos y hasta del ambiente organizacional, laboral, físico, en el que tienen lugar la producción o la prestación del servicio.

Se hace evidente la urgencia de redefinir el quehacer de la Administración Pública (AP), en donde se valore verdaderamente *la idea de lo público*, como el principal sujeto de desarrollo para la Administración Pública. La modernización administrativa debe mirar hacia la participación activa de la sociedad para la toma de decisiones, debe establecer estrategias de desarrollo en pro del bienestar general, logrando garantizar el mejoramiento en la calidad de vida de las personas; y en este aspecto la Administración Pública tiene mucho por hacer en términos de eficiencia, eficacia y economía, identificando los puntos más vulnerables para el sector de la población más pobre, ya que son estos los que mayormente pagan los costos de las malas decisiones.

### **1.1.5. *Lo Público***

Las transformaciones políticas, económicas, sociales, y tecnológicas, que han tenido lugar durante las últimas décadas han propiciado cambios importantes en el espacio de lo público. Las grandes ciudades enfrentan retos que requieren especial atención en la vida colectiva, para avanzar en la creación de ciudades sustentables. Es necesario avanzar en el análisis de las nuevas dinámicas urbanas, y elaborar respuestas a los desafíos desde la perspectiva del espacio público y de la relación entre su configuración y el ejercicio de la ciudadanía, entendida como el estatuto igualitario que permite ejercer un conjunto de derechos, y deberes políticos y sociales. Lo urbano como sede de formas plurales de expresión ciudadana y de formas distintas de apropiación colectiva de la ciudad, en relación con la tendencia a su debilitamiento como ámbito de relación, de comunicación e integración social<sup>26</sup>. Para Alicia

<sup>26</sup> Borja, Jordi y Manuel Castells, *Local y global: La gestión de las ciudades en la era informática*, 1<sup>a</sup> ed., Madrid, 2004, 424 p.

### *La Gestión del Agua Potable en el Distrito Federal*

Ziccardi, en la ciudad, el ejercicio de la ciudadanía puede sustentarse en la condición de vecino, identidad territorial que está en la base de las demandas vinculadas, por lo general, con la calidad de vida<sup>27</sup>.

Así, *lo público* es un sistema de vida que en la sociedad moderna tiene particular importancia. Es un espacio de interacción, cooperación e interdependencia en el cual el Estado desempeña un papel crucial. Repensar el Estado a partir de *lo público* es una tendencia planetaria que conlleva a reflexionar lo que realiza y cómo puede mejorar sus capacidades institucionales. Pensar *lo público* es considerar que el Estado no puede, ni debe aislar de ese espacio, dado que lo nutre para que no sea una organización carente de legalidad y legitimidad<sup>28</sup>.

Dentro del Estado contemporáneo, *lo público* es un espacio de convivencia y realización, que lo relaciona con la sociedad, las organizaciones civiles y los ciudadanos. Recuperar su naturaleza pública es una demanda ciudadana que no cesa; más aún cuando las reformas institucionales se deben encaminar, entre otros propósitos, a rearticular y revitalizar sus vínculos con la sociedad<sup>29</sup>.

Por su parte, Nora Rabotnikof describe los sentidos de *lo público*, desde los orígenes del concepto. En sus raíces clásicas: *Polis*, *Politeia*, implican la participación en los asuntos de interés para la comunidad política o pública. Señala que el derecho romano considera dos categorías: privado y público, aquello que es de interés para todos de aquello que hace bien a los ciudadanos. La *res publica* es una propiedad accesible universalmente al *populus*. La *res privata* está sujeta al comercio, *es decir, lo doméstico*<sup>30</sup>.

El individuo se convierte en fuente y uso primario, original, de la razón que deriva a través de la opinión y la formación del interés común en la legislación e instituciones comunes, sometidas al escrutinio y juicio público. Así Rabotnikof, hace su análisis de *lo público*, desde tres aportaciones: 1) El uso público de la razón en el marco de la libertad de expresión; 2) El Derecho es puente entre moral y política de acuerdo al imperativo de publicidad (*lo público*): *Todas las acciones relativas al derecho de otros cuya máxima sea incompatible con la publicidad (*lo público*) son injusta, y, 3) La Publicidad (*lo público*) permite alcanzar la conciencia pública para una voluntad racional. Es decir, la unidad pública de las conciencias empíricas*

<sup>27</sup> Ziccardi, Alicia, Prólogo al Libro: *Espacio público y reconstrucción de la ciudadanía*, p. 10, en Ramírez Kuri, Patricia y Jordi Borja, *Espacio público y reconstrucción de la ciudadanía*, FLACSO, México, 2003, 485 p.

<sup>28</sup> Uvalle, Berrones, Ricardo, *La importancia de lo público en la vida del Estado*, 2000, México, p. 54.

<sup>29</sup> *Ídem*, p. 55.

<sup>30</sup> Rabotnikof, Nora, *En busca de un lugar común: el espacio público en la teoría política contemporánea*, México, UNAM, IIF, 2005, pp. 333.

Lorena Torres Bernardino

*en un consenso racional que coincide o expresa la unidad intelígible de la conciencia trascendental<sup>31</sup>.*

Por otra parte Nora Rabotnikof, ve la necesidad de vincular la identidad nacional con la identidad ciudadana, tan sólo la lucha por la democracia es una expresión de la demanda de comunidad, el “nosotros” de la civilidad frente al enemigo autoritario. El Estado como orden jurídico personifica lo público, por lo que su virtual desmantelamiento representa un peligro para la noción de ciudadanía, la debilidad de las garantías básicas de los derechos y del orden legal que haga previsibles las acciones y el cálculo social.

Por lo que el espacio público ocupa un lugar en las sociedades complejas como ámbito de reflexión regido por el principio de argumentación, como forma estricta y necesaria de racionalización del poder.

La reivindicación de un ámbito de lo público ocupa un lugar central en el debate académico y político, en donde lo público alude a lo que es de utilidad o de interés común a todos, lo que atañe al colectivo, lo que concierne a la comunidad, en oposición a lo privado, entendido a la vez como aquello que refiere a la utilidad individual, interés o ámbito individual. Por un lado, lo público designa lo perteneciente a todo el pueblo, y por ello su referencia a la autoridad colectiva. De allí, la idea de un monopolio estatal de los intereses y asuntos generales de una comunidad políticamente organizada. Mientras que lo privado designa lo que es singular y particular, aquello que en su origen pretende sustraerse a ese poder público<sup>32</sup>.

Un primer criterio de análisis de esta dicotomía, público-privado, se refiere a lo visible vs el ocultamiento, a lo público como lo ostensible y manifiesto vs lo secreto. Y un segundo criterio es el de la apertura o clausura, en donde lo público designa lo que es accesible o abierto a todos, en oposición a lo privado, entendido como aquello que se sustrae a la disposición de otros. Lo público en ese sentido, al no ser objeto de apropiación particular, se encuentra abierto, distribuido. De allí se derivó el sustantivo “el público”, entendido como conjunto de aquellos que se benefician de esta apertura. Los lugares públicos (calles, plazas) son así lugares abiertos a todos, mientras que el símbolo más ostensible de la privacidad entendida como apropiación es la clausura<sup>33</sup>.

Lo público en la Ciudad de México cobra especial relevancia en el contexto de los procesos globales y locales que han impulsado profundas transformaciones

<sup>31</sup> Ídem, p. 152.

<sup>32</sup> Rabotnikof, Nora, *Introducción de Espacio Público y Reconstrucción de Ciudadanía*, p. 19, en: Ramírez Kuri, Patricia y Jordi Borja, *Espacio Público y Reconstrucción de Ciudadanía*, FLACSO, México, 2003, 485 p.

<sup>33</sup> Ídem, p. 21.

### *La Gestión del Agua Potable en el Distrito Federal*

estructurales en la sociedad y en la vida pública. Así que pensar en la ciudad, a partir de la relación entre espacio público y ciudadanía, introduce a la comprensión de algunos de los efectos de estas transformaciones en la estructura social urbana.

Cabe destacar, que lo público es reciente en torno a la Ciudad de México, a las formas de participación ciudadana, de gestión y gobierno, de planeación urbana, y de organización social de recursos y de significados que circulan en los lugares que usan y habitan los ciudadanos. Desde esta perspectiva, en lo público destacan dos lógicas existentes: el espacio de flujos y el espacio de lugares, que tiene que ver con la relación globalización-localización.

Por otra parte, se distingue el vínculo entre el espacio local y la metrópoli, expresado en la estructura social urbana, en sus formas de organización y de gestión política y social, a través de dos lógicas contrapuestas: la de la sociedad local que habita en los lugares donde se constituye el sentido de la comunidad y la experiencia colectiva, y donde la percepción ciudadana del espacio social está determinada por las condiciones de acceso a los recursos urbanos, por la calidad de vida, y el crecimiento de la ciudad<sup>34</sup>.

#### **1.1.6. Gestión Pública**

El término de gestión pública ha determinado un cambio en la forma de administrar, en donde se ve a las instituciones y los organismos de gobierno como actores fundamentales en la vida social del país. Se ve a la gestión pública como el relevo de la administración, es decir se plantea un relevo generacional, acorde a las nuevas realidades que van surgiendo en el país<sup>35</sup>. La argumentación es que las características de la administración pública fueron rebasadas por los cambios que enfrenta la realidad actual.

Retomando el texto de Barry Bozeman, éste nos menciona que en el campo de la gestión pública, convergen dos tradiciones: la que proviene de los negocios, y de la que se crea desde la escuela de las políticas públicas, de igual forma propone que los enfoques pueden denominarse en relación a su origen, por lo que al que proviene de las políticas públicas lo nombra el enfoque P, y al que proviene de los negocios es el enfoque B.

Así, el enfoque P alude a la necesidad de transformación para responder al entorno dinámico, es decir ajustarse en el interior para modificar su actuación

---

<sup>34</sup> *Ídem*, p. 44.

<sup>35</sup> Bozeman, Barry, *La Gestión Pública. Su situación actual*, FCE, 2000.

*Lorena Torres Bernardino*

externa, esta perspectiva holística se ha concentrado en problemas específicos. Mientras que el enfoque B encuentra su sustento en las disciplinas comerciales, su orientación es hacia los procesos internos, es decir, diseño organizacional, manejo de personal, y presupuesto. La base analítica está en el estudio de datos para la toma de decisiones.

Ambos enfoques tienen elementos comunes, los cuales tratan de constituir una nueva forma de acción del gobierno:

- Atención en los procesos interorganizacionales;
- Integración de la función política a la administrativa;
- Orientación prescriptiva, e interés por la mejora de la eficiencia administrativa, y
- Empirismo como método de aprendizaje.

Por otra parte, Michel Crozier establece que se debe afrontar una tarea para mejorar la gestión:

*Si queremos lograr un cambio en el sistema de toma de decisiones, tenemos que invertir en este sistema para transformar la actitud mental de sus miembros y las relaciones entre ellos. Una manera promisoria experimentada en algunos países ha sido la formación de células especializadas de analistas profesionales que se concentran en los problemas en lugar de saltar a las conclusiones. Si han sido bien entrenados, estos analistas profesionales abrirán toda una gama de alternativas.*

Se puede definir que las funciones a realizar en la gestión pública, son la generación de cooperación que garantice la existencia de la organización a través de la aceptación de sus propósitos. Además un gestor debe ser un líder, es decir, tener capacidad para tomar decisiones sobre la base de la calidad de la información de que disponga y la moralidad que permiten la coordinación de las entidades organizacionales y la formulación de propósitos.

En consideración a lo anteriormente establecido, la gestión (pública) del agua, se entiende como el proceso sustentado en el conjunto de principios, políticas, actos, recursos, instrumentos, normas formales, y no formales, bienes, recursos, derechos, atribuciones y responsabilidades, y a la gestión integrada del agua como el proceso que promueve la gestión y desarrollo coordinado del agua, la tierra, los recursos con estos y el ambiente.<sup>36</sup>

<sup>36</sup> Artículo 3, fracciones XXVIII y XXIX de la Ley de Aguas Nacionales.

### **1.1.7. La Globalización**

A principios de los años ochenta se inicia la estructuración del conjunto de relaciones sociales y políticas que constituían la base social y económica sobre la cual se asentaban las características del Estado nacional, se comienza a notar un desplazamiento hacia el mercado.

El proceso de reformas surgidas a principios de los años ochenta provocó un giro total en el planteamiento económico, social y político del Estado, ya que se introduce el “*sistema neoliberal bajo un enfoque globalizador*”.<sup>37</sup> Esta visión del Estado y las funciones de la sociedad suponen una concepción individualista de la autorregulación social totalmente alejada de la concepción del Estado como depositario de la soberanía y garante del bien común.

Así, la globalización reitera Giddens: “*es una compleja serie de procesos, impulsados por una amalgama de factores políticos y económicos. La globalización está transformando las instituciones de las sociedades en las que vivimos*”.<sup>38</sup>

Globalización, según “The 2020 Global Landscape” del National Intelligence Council, de la CIA, es la “creciente interconectividad, reflejada en la expansión de flujos de información, tecnología, capital, bienes, servicios y personas a través del mundo (principalmente entre los países de primer mundo y los países en vías de desarrollo, como entre estos y las compañías transnacionales)”,<sup>39</sup> manifiesta a través del libre comercio, la formación de bloques regionales culturales, sociales y económicos que intercambian bienes, servicios, capitales e información entre si, como también lo hacen los llamados *clusters*, o agrupamientos o enclaves de empresas transnacionales o/y de universidades (o ambas) que cooperan entre sí para obtener mayor impacto y ganancias en el mercado global.

La globalización ha elevado el tamaño de la economía y de la riqueza, pero también ha tendido tanto repercusiones financieras, económicas, como políticas, sociales, culturales y ambientales con consecuencias globales algunas más negativas que positivas, para países y sectores con diversos niveles de desarrollo y de ingreso; situación de la que surge también, una responsabilidad global compartida en todos los aspectos mencionados.

<sup>37</sup> Concepto tomado de: Guerrero, Omar, *Neoliberalismo: de la utopía a la ideología*, Fontamara, 2009.

<sup>38</sup> Giddens, Anthony, *La tercera vía: la renovación de la socialdemocracia*, 1999, p. 58.

<sup>39</sup> CIA, National Intelligence Council, *Mapping the global future*, Government Printing Office (GPO), USA, 2004.

Lorena Torres Bernardino

Para Alfredo Jalife-Rahme, el término globalización es un término propio de la realidad y de las prácticas neoliberales; fue acuñado en la década de los ochenta en las carreras administrativas de las universidades estadounidenses (de la Ivy League por supuesto) bajo la metáfora de “aldea global”, proveniente del libro *La Galaxia de Gutenberg* del comunicólogo Marshall McLuhan; así, Globalización está definida como “las interdependencias y la multiplicación de redes, y que ha sido más contundente por cuatro innovaciones: 1) La informática o cibernetica; 2) La aeroespacial; 3) La nuclear, y 4) La biotecnológico-industrial”.<sup>40</sup>

Para el mismo autor, basado en publicaciones de la OCDE, la globalización recubre tres etapas: “1) La internacionalización, es decir el desarrollo de flujos de exportación; 2) La transnacionalización, es decir los vínculos de flujo de inversiones e implantaciones en el extranjero por medio del *outsourcing* (deslocalización) y el *downsizing* (adelgazamiento, empequeñecimiento o flexibilidad laboral), y 3) La globalización, corresponde a la instalación de redes mundiales de producción y de información”.<sup>41</sup>

“Entre los años 1820 y 1992, la población mundial creció cinco veces, pero la capacidad de transferencia de productividad por medio de la formación de servicios y recursos aumentó 8 veces; la economía creció entonces, cuarenta veces. De continuar dicha tendencia, sumada a los efectos de la globalización económica y del intercambio tecnológico y comercial, entre los años 2000 y 2050 la población va a crecer 50 por ciento y la productividad adicional de esas tres mil millones de personas aumentará alrededor de tres veces, o sea que la economía mundial va a crecer otras 45 veces. Esto significa que entre 1820 y 2050 la economía mundial habrá crecido más de doscientas veces”.<sup>42</sup>

En la era de la globalización los estándares de comercio se han transformado: se ha observado el aumento sostenido de la participación de países en vías de desarrollo “en las exportaciones manufactureras mundiales, y algunos países incluso están cerrando la brecha tecnológica”.<sup>43</sup>

El fenómeno de la globalización ha recibido considerable atención en recientes años, en cuanto a la manera que ha transformado el mundo. Las consecuencias climáticas generadas por el “desarrollo” han creado problemas serios para el ambiente, tales como el agotamiento de mantos acuíferos, escasez de agua, por mencionar algunos.

<sup>40</sup> Jalife-Rahme, Alfredo, *Hacia la desglobalización*, Jorale Editores, México, 2007, p. 91.

<sup>41</sup> *Ídem*.

<sup>42</sup> Monterrey, Nuevo León, Sede de la Cumbre Extraordinaria de las Américas, *El futuro de las Américas*, Gobierno del Estado de Nuevo León, México, 2004, p. 60.

<sup>43</sup> PNUD, 2005, *op. cit.*, p. 10.

### *La Gestión del Agua Potable en el Distrito Federal*

La naturaleza global de nuestra economía significa que los países están más conectados, ya que las disruptivas en cuanto al ambiente pueden tener implicaciones dramáticas en partes del mundo distintas a su origen en cuanto impactan en los precios de los alimentos, del petróleo, y a futuro del agua.

“El informe Perspectivas del Medio Ambiente 2000” del *Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente*, insiste reiteradamente en la apremiante gravedad de las amenazas ambientales y sociales a las que se enfrenta el mundo; dos tendencias caracterizan lo anterior. Por un lado, mientras los ecosistemas mundiales se encuentran cada vez más amenazados, gran parte de la humanidad vive en una extrema pobreza, por lo que debe concederse especial atención a las pautas de consumo insostenible de los sectores más ricos de todos los países.

Sin embargo, la administración del medio ambiente “<sup>44</sup>va a la zaga del desarrollo económico y social, y el rápido crecimiento de la producción y de la población incrementa las presiones sobre el medio ambiente mientras que la globalización económica puede agravar los grandes desequilibrios que hoy dividen al mundo; por lo que el reto es garantizar la convivencia económica haciendo viable un futuro común para todas las formas de vida de una manera más racional, estable, equitativa y permanente en el tiempo”.

#### **1.1.8. Neoliberalismo**

Sin duda, el neoliberalismo es una de las materias políticas más discutidas coloquialmente en público y en privado. Así, el neoliberalismo se condensa en una sola palabra: propiedad, es decir, el dominio privado de los factores de producción, pues los bienes de consumo tienen de suyo una condición privada y concibe asimismo una concepción exclusivamente en la conducta mundana del hombre, motivo por el cual se ocupa de su progreso externo y su bienestar material<sup>45</sup>.

El neoliberalismo es una doctrina surgida en su concepción en París, en 1938. La resurrección liberal fue trascendente para sus promotores por cuanto significó la unificación de fuerzas intelectuales en París, en el coloquio con motivo de la publicación de libro de Walter Lippmann, *The Good Society* (La Buena Sociedad), donde sus resultados y la gran variedad de opiniones vertidas dieron pie a descubrir los rasgos comunes del neoliberalismo.

El desarrollo del neoliberalismo fue lento, pero vigoroso. A principios de la década de 1950 era visible un progreso de su doctrina, junto con el declive

<sup>44</sup> *Ídem*, p. 1.

<sup>45</sup> Guerrero Omar, *Neoliberalismo: de la utopía a la ideología*, Fontamara, 2009.

Lorena Torres Bernardino

del intervencionismo, en efecto, una visión de un mundo mejor es la más grandiosa porque su punto de partida es el reconocimiento de la inviolabilidad de la personalidad humana.

Por otra parte, Walter Lippmann propone una “doctrina neoliberal” inspirada en sus principios, un programa de acción basado en seis postulados fundamentales. El acta del nacimiento del neoliberalismo consiste –relata puntualmente Louis Baudin en la reunión de París– en una agenda que comprende cuatro puntos esenciales<sup>46</sup>:

1. El nuevo liberalismo admite que sólo el mecanismo de precios, funcionando en mercados libres, permite obtener una utilización óptima de los medios de producción y conducir a la satisfacción máxima de los deseos humanos.
2. Al Estado incumbe la responsabilidad de determinar el régimen jurídico que sirva de marco al libre desarrollo económico así concebido.
3. Otros fines sociales pueden ser sustituidos por los objetivos económicos.
4. Una parte de la renta nacional puede ser, con ese objeto, substraída al consumo, pero con la condición de que la transferencia se haga a “plena luz” y sea deliberadamente consentida.

Así, el neoliberalismo, como forma de organización del capitalismo a partir de sus módulos y redes más poderosas, logra la hegemonía ideológica con una democracia en que lo social es adjetivo. Esa hegemonía es tanto más fuerte cuanto más débil es el Estado y más débiles las redes y módulos que a su amparo controlan un territorio o un espacio socioeconómico del ex mercado nacional, o del ex mercado protegido del trabajo y la seguridad social.

La hegemonía neoliberal se impone recomponiendo las relaciones del Estado, el mercado, las empresas, los obreros, los empleados y los excluidos, los marginados o los súper explotados.

La hegemonía neoliberal se rehace con alternancias entre regímenes políticos y militares que no afectan su preeminencia en la economía y el mercado. Militares o civiles imponen la misma política económica. Salir de ella, antes que plantear el cambio de un sistema social a otro, plantea el cambio en la organización misma de la sociedad civil para que, desde el polo de los excluidos, logre organizarse e imponer ciertos límites y políticas a los mercados, las empresas y los estados<sup>47</sup>.

<sup>46</sup> *Ídem*, p. 56.

<sup>47</sup> Pablo González Casanova. Prólogo. La trama del neoliberalismo: una introducción. En publicación: *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*, Emir Sader y Pablo Gentili CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2003.

### *La Gestión del Agua Potable en el Distrito Federal*

Actualmente, autores como Perry Anderson y Göran Therborn, afirman que el sistema neoliberal produjo una tremenda regresión social expresada en un aumento importante de la desigualdad y de la miseria<sup>48</sup>. Es probable que la inercia y el impulso de las políticas neoliberales continúen por un tiempo significativo en el mundo capitalista. Por lo que estos mismos autores hablan de un pos-neoliberalismo, tal como lo hicieran Alain Touraine y Peter Drucker con el pos-capitalismo.

A pesar de la fuerza actual del neoliberalismo, el pos neoliberalismo ya está aflorando en algunos países. La experiencia del Sudeste asiático es clara en este sentido: las economías más dinámicas del capitalismo internacional son, precisamente, las menos influenciadas por la ortodoxia del Consenso de Washington.

La herencia del neoliberalismo es una sociedad profundamente desgarrada, con gravísimas dificultades para constituirse desde el punto de vista de la integración social, con una agresión permanente al concepto y a la práctica de la ciudadanía. La herencia que deja la experiencia de los años ‘80 es que, al mismo tiempo que se produjo un avance significativo en los procesos de democratización en grandes regiones del planeta (entre ellas América Latina), la ciudadanía, que en el fondo es un conjunto de derechos y habilidades siempre arrancados gracias a las luchas democráticas de las mayorías populares, queda cancelada por las políticas económicas y sociales que excluyen de su ejercicio efectivo a grandes sectores de la población.

La “democratización” gana espacio en los discursos, en las retóricas, pero la ciudadanía es sistemáticamente negada por las políticas económicas neoliberales que tornan imposible el ejercicio mismo de los derechos ciudadanos. Quien no tiene casa ni comida, quien está desempleado, no puede ejercer los derechos que, en principio, la democracia concede a todos por igual<sup>49</sup>.

#### **1.1.9. El Agua**

El agua es fundamental para todos los procesos vitales. Cuando Adam Smith escribió *la Riqueza de las Naciones* se percató de que la importancia vital del agua, no implicaba necesariamente que el agua tuviera un alto valor económico<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> *Ídem*, p. 154.

<sup>49</sup> *Ídem*, p. 160.

<sup>50</sup> Véase Adam Smith: *La paradoja de los diamantes y el agua*.

Lorena Torres Bernardino

Comenzaré por definir que es “Agua” (del latín *aqua*); femenino.

*Cuerpo formado por la combinación de un volumen de oxígeno y dos de hidrógeno, líquido inodoro e insípido; en pequeña cantidad incoloro y verdoso en grandes masas, que refracta la luz, disuelve muchas sustancias, se solidifica por el frío, se evapora por el calor y, más o menos puro, forma la lluvia, las fuentes, los ríos y los mares.*

Tales de Mileto, el filósofo griego del siglo v a.C., afirmó que el agua era la sustancia original, de la cual todas las demás (tierra, aire y fuego) estaban formadas. Anaximandro, unos años más tarde, y otros filósofos después, concluyeron que más bien hay una cierta proporción de fuego, aire, tierra y agua en el mundo, que cada uno lucha por extender su imperio y que se presenta la necesidad natural de restablecer el equilibrio. La consideración de Tales de Mileto lleva mucha verdad en el sentido de que en todo hay agua; de hecho, Isaac Newton, en el siglo XVII, escribió su tratado *De Natura Acidorum*, en donde sostenía que todo cuerpo podría ser reducido a agua<sup>51</sup>.

En el agua se originó la vida y de ella sigue dependiendo. Esto sucede porque el agua es una sustancia completamente fuera de lo común: es líquida en condiciones normales, cuando “debería” ser gaseosa, y su forma sólida flota sobre su forma líquida, cuando “debería” ser al revés; su forma líquida semeja más un sólido que un líquido ordinario. Cuando se congela se forma el hielo, o mejor dicho, alguno de los hielos, pues hay nueve distintos.

El agua es el mejor disolvente que existe (de sólidos, de líquidos y de gases). Si el agua no fuere así no podría sustentar la vida, pues gracias a esta propiedad conduce los nutrientes a los seres vivos y elimina sus desechos; además, lleva el oxígeno a los seres acuáticos.

El 71% de la superficie de nuestro planeta está cubierto por agua, millones de toneladas, en forma de vapor, flotan en la atmósfera y sin embargo grandes regiones terrestres carecen de ella.

La enorme presión de la actividad humana sobre la disponibilidad de este recurso en los asentamientos humanos, los centros industriales y los turísticos, y en las zonas agrícolas, exige de un gran esfuerzo para proveerla en la cantidad y con la calidad adecuada.

El volumen de agua en nuestro planeta se estima en unos 1 460 millones de km<sup>3</sup> (kilómetro cúbico). Un km<sup>3</sup> cúbico es un volumen muy grande: mil

<sup>51</sup> Guerrero Legarreta, Manuel, *El Agua*, FCE, México, 2000, p. 7.

*La Gestión del Agua Potable en el Distrito Federal*

millones de metros cúbicos, es decir aproximadamente toda el agua que llega a la Ciudad de México durante nueve horas; así que, si pudiese bombardearse toda el agua de la Tierra por nuestra ciudad tendrían que pasar un millón quinientos mil años.

El 94% del volumen total del agua existente en la Tierra está en los mares y océanos, 4% dentro de la corteza terrestre, hasta una profundidad de 5 km, el resto en glaciares y nieves perpetuas, lagos, en la humedad superficial, en el vapor atmosférico y en los ríos.

**TABLA 1.2**

En los océanos y los mares	1 370 000 000	km <sup>3</sup>
En la corteza terrestre	60 000 000	"
En los glaciares y nieves perpetuas	29 170 000	"
En los lagos	750 000	"
En la humedad del suelo	65 000	"
En el vapor atmosférico	14 000	"
En los ríos	1 000	"
<b>TOTAL</b>	<b>1 460 000 000</b>	<b>km<sup>3</sup></b>

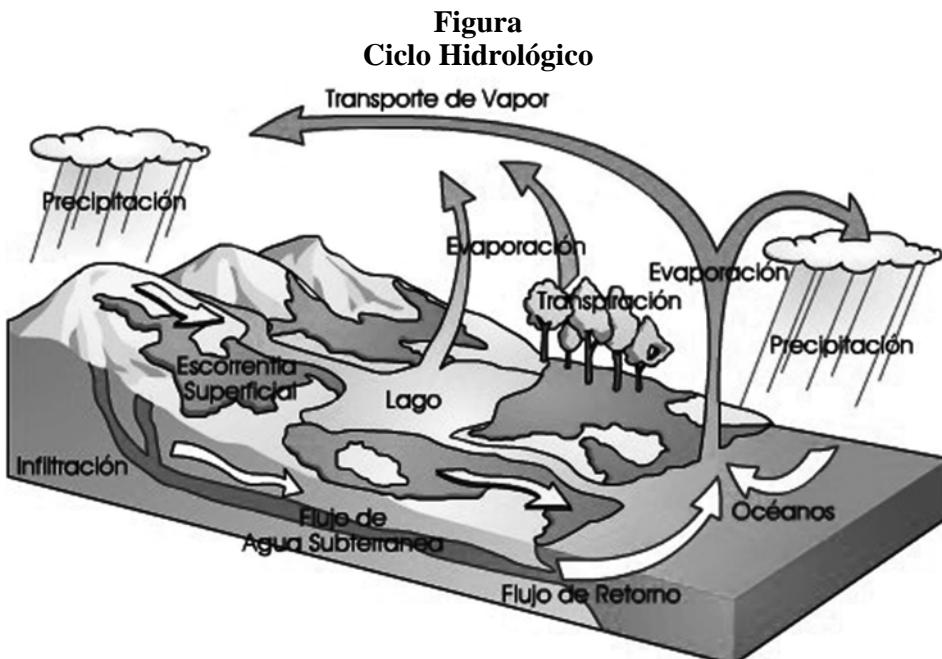
Fuente: Basado en: Guerrero Legarreta, Manuel. *El Agua*, FCE, México, 2000.

El agua en nuestro planeta está en continua transformación: se evapora, cae en forma de lluvia, se filtra por la tierra y fluye en los caudales de los ríos. A grandes altitudes o en las latitudes altas se halla presente en forma de hielo o nieve y éstos, a su vez, se transforman también. La ciencia de la hidrología estudia todos estos movimientos y sus observaciones conforman lo que se conoce como el ciclo hidrológico. Éste comprende todos los desplazamientos del agua que forman varias trayectorias que alcanzan 15 kilómetros de altitud, en las nubes más altas, y hasta 1 kilómetro, en las infiltraciones más profundas.

En el ciclo hidrológico están presentes muchos fenómenos físicos: el agua se evapora de la tierra y los océanos; el vapor de agua flota por su baja densidad y es arrastrado por las corrientes de circulación de aire atmosférico hasta que finalmente se precipita como lluvia, granizo o nieve. El agua que cae puede ser interceptada y asimilada por las plantas y de ellas ser transpirada y devuelta a la atmósfera; puede fluir por la tierra hacia corrientes o ríos o filtrarse a depósitos subterráneos o bien llenar las depresiones formando lagos, de donde más tarde se evaporará de nuevo.

Lorena Torres Bernardino

La figura muestra esquemáticamente todos estos procesos.



Ver en <http://educasitios.educ.ar/grupo094/?q=node/51>

La cantidad de agua comprendida en el ciclo hidrológico permanece esencialmente constante, aunque localmente cambia mucho. El comportamiento del ciclo hidrológico lo dicta fundamentalmente el clima y éste varía de lugar a lugar y también en el tiempo. Más aún, existen factores locales, como el cambio de vegetación o la ocurrencia de fenómenos geológicos (como la actividad de un volcán) que pueden afectar grandemente al ciclo hidrológico. La actividad humana, por su parte, tiene una gran influencia: el crecimiento de las ciudades y la interrupción de ríos por presas o sistemas de riego afecta también el movimiento natural del agua.

El ciclo hidrológico evidentemente no tiene principio ni fin puesto que los muchos procesos que lo componen están interconectados. Resulta clara la importancia del agua, como un factor indispensable para la vida, y como factor esencial de un ciclo natural que da lugar a la existencia de la misma, si bien todo esto es una dinámica propia de la naturaleza, el Estado debe actuar de forma dinámica para garantizar el cuidado del líquido, ya que los procesos de urbanización, industrialización, entre otros, han propiciado que el equilibrio

## *La Gestión del Agua Potable en el Distrito Federal*

ecológico natural se vea afectado, por lo que el Estado debe intervenir como gestor en la toma de decisiones.

### **1.2. Concepto Básico de Distrito Federal y Agua potable**

El manejo y uso del recurso agua es un proceso complejo que requiere conocer el estado que éstos guardan, comencemos por situar conceptualmente los dos elementos principales: Distrito Federal y Agua Potable.

Puntualmente, **agua potable** o apta para consumo humano es aquella cuya ingestión no causa efectos nocivos para la salud,<sup>52</sup>y proviene del agua dulce. El agua potable garantiza una vida sana y permite el funcionamiento armónico del organismo.

En la Tierra hay unos 1 400 millones de km<sup>3</sup> de agua. Solamente el 3% de esa agua es agua dulce, es decir 42 millones de km<sup>3</sup>. De toda el agua dulce, el 80% está formando los polos y zonas heladas de la Tierra; el 19% es agua subterránea y el 0,7% está formando parte de la atmósfera. El agua dulce disponible en ríos y lagos es el 0,3% del total.

Por su parte, el **Distrito Federal**, es el territorio que está bajo soberanía del Estado federal sin ser parte de ningún estado o provincia integrante de la federación, en los distritos federales tiene jurisdicción directa el Estado central y están bajo la administración de éste.

Según la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM), la Ciudad de México es el Distrito Federal, capital de la República y sede de los poderes de la Unión mexicana. La Ciudad de México es el centro político y económico del país<sup>53</sup>.

El Distrito Federal se estableció como lugar de residencia de los poderes federales del país por la *Constitución de 1824*. Posteriormente ha sufrido ampliaciones y cambios que lo definían compuesto por la Ciudad de México y las 12 municipalidades circundantes: Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Ixtapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, A. Obregón, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco. En 1928 se llevó a cabo una reforma que suprimió las municipalidades existentes y las convirtió en

<sup>52</sup> Silva, Alejandro, *Agua potable y calidad de vida*, en: <http://www.sld.cu/saludvida/hogar/temas>

<sup>53</sup> Artículo 44 de la CPEUM: *La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.*

*Lorena Torres Bernardino*

delegaciones: las cuatro en que se dividió a la Ciudad (Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza) y las doce en que se convirtieron las municipalidades circundantes; un total, entonces, de 16 delegaciones.

Actualmente ocho entidades concentran poco más de la mitad de la población total. Las entidades con mayor número de habitantes son el Estado de México (14.6 millones de habitantes) y el Distrito Federal (8.8 millones). Asimismo, las cinco zonas metropolitanas mayores agrupan 30.2% de la población nacional.

En el siguiente mapa se muestra la división geográfica del D.F.

### MAPA DE LA CIUDAD DE MEXICO



Fuente INEGI en: <http://mapserver.inegi.gob.mx/geografia/espanol>

En México, dentro del marco normativo y en la ejecución de grandes obras hidráulicas, la CONAGUA es responsable por el manejo y control de los recursos hídricos. Para el Distrito Federal, que es parte de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) y que incluye el Área de Conservación Ecológica (ACE), el Gobierno del Distrito Federal (GDF) ha

*La Gestión del Agua Potable en el Distrito Federal*

establecido un marco de lineamientos sobre el uso racional de los recursos hídricos. Este marco se apoya en tres principios de naturaleza:

- 1) Ambiental, a través del cual se busca detener la sobre explotación de los acuíferos;
- 2) Social, para fomentar entre los usuarios una cultura sobre el uso eficiente del recurso agua, y
- 3) Económica y Financiera, a los efectos de lograr eficiencia en la provisión de los servicios, por ejemplo el Plan Maestro de Agua Potable del Distrito Federal 1997-2010.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> En este Plan se contempló incrementar los volúmenes de recarga de los acuíferos induciendo la infiltración de agua de lluvias e inyectando aguas residuales tratadas. La sobre explotación de los acuíferos, ha puesto en peligro la disponibilidad del agua y su calidad, ha provocado también el incremento de los procesos de hundimiento diferenciales del suelo, los que a su vez han causado problemas de inundaciones locales y al mismo tiempo afectan la infraestructura urbana de redes de distribución de agua potable y del sistema de alcantarillado.