

## **SECCIÓN I:** ***POLITICS DE LAS PRÁCTICAS***

## Capítulo I

### El agua en México: entre recurso político y derecho humano.

María de Lourdes Amaya Ventura<sup>13</sup>

#### INTRODUCCIÓN

De manera cada vez más notoria, el manejo del agua en México se ha visto afectado por intereses y poderes políticos. Esto resulta evidente cuando nos enfrentamos a situaciones en las que las alternativas técnicas parecen claras, pero al insertarse en determinados contextos y momentos políticos, resultan prácticamente inaplicables. En ese sentido, la gestión del agua es un ejemplo claro de que aunque pueda parecer que una política pública es susceptible de resolverse desde una perspectiva técnica, necesariamente tiene que ser abordada también desde una perspectiva política.

En este capítulo se abordará cómo los organismos operadores de agua, en tanto responsables directos de la prestación del servicio, ven obstaculizado su desempeño por factores políticos, afectándose con ello no sólo la posibilidad de un servicio eficiente sino la sustentabilidad del recurso. Se planteará cómo esta intervención de lo político en el manejo de un recurso natural refleja, como sucede en toda política pública, una teoría social específica y una concepción del recurso alejada del discurso del agua como derecho humano.

Esto significa que, si se pretende que la gestión del agua en México adopte dicha perspectiva, es necesario modificar la percepción que se tiene del recurso, lo cual tendrá como consecuencia la adopción de una teoría social distinta en la formulación de la política pública. Paralelamente, es necesario trabajar en la construcción de un sistema de incentivos que modifique las relaciones que se establecen entre los tomadores de decisiones y los funcionarios que forman parte de la burocracia encargada del manejo del agua, y sentar las bases de una cultura política más basada en la construcción de consensos que en las relaciones clientelares. Este segundo paso resulta fundamental y es un reto de mayor envergadura no solamente para la política de gestión del agua, sino para la cultura política mexicana en general. Es preciso señalar

---

<sup>13</sup> Profesora-Investigadora, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Estudios Institucionales, UAM Cuajimalpa, lamaya@correo.cua.uam.mx, y lourdes.amaya70@gmail.com

## María de Lourdes Amaya Ventura

que desinstitucionalizar el esquema de relaciones clientelares fuertemente arraigado en México es una tarea que llevará varios años, pero retos como los que nos plantea el manejo del agua nos tendrían que obligar como sociedad a dar los primeros pasos en ese sentido.

En este capítulo abordamos el uso que en la práctica los tomadores de decisiones le dan al manejo del agua en México. Aunque el viejo debate sobre la definición del agua, en el que se discutía si se debía concebir como una mercancía o un derecho, quedó aparentemente resuelto con la Resolución 64/292 de la ONU, en la que se reconoce de manera explícita “que el derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos” (Organización de Naciones Unidas, 2010: 3), la difusión de prácticas clientelares y patrimonialistas en el sistema político mexicano ha derivado en una tercera concepción del agua que la concibe como un recurso político. Esta concepción del agua se ha agudizado conforme se ha vuelto evidente la relevancia del recurso, así como la tendencia a su escasez que, aunque pueda tener un origen natural, también es una consecuencia del uso político del recurso<sup>14</sup>. El propósito de este texto es identificar de qué manera esa visión mexicana del agua se relaciona con muchos de los problemas que enfrenta la gestión del recurso, ya que ése es el primer paso para plantear la necesidad de establecer otro tipo de relaciones entre los actores involucrados en el manejo de este recurso vital.

El capítulo inicia con una descripción de los organismos operadores a partir del papel central que les otorga la política de descentralización y de las diferentes concepciones de esta figura en algunas legislaciones locales. Lo relevante para este capítulo es presentar a estos organismos no como instancias técnicas, sino como gestores de un recurso político, que ha sido el principal papel que han cumplido y que los ha limitado en sus capacidades de aplicar su conocimiento en los asuntos referentes al manejo del agua. En una segunda sección, se describen los principales aspectos políticos del manejo del agua que han podido identificarse a lo largo de más de diez años de estudio de diferentes organismos en varios municipios del país y que se relacionan con la mayor o menor autonomía de los mismos, así como con la utilización que algunos actores pueden hacer de sus respectivos cargos a fin de perseguir fines

<sup>14</sup> Analistas del tema del agua como David Barkin hacen énfasis en que la escasez del agua no tiene que ver únicamente con las características geográficas de las localidades que determinan su disponibilidad, sino que también es resultado de la anarquía que predomina en el servicio del agua en México, la cual genera una distribución injusta. Para un diagnóstico de la gestión del agua en México desarrollado por este autor, véase Barkin (2008).

## El agua en México: entre recurso político y derecho humano.

ajenos a la gestión eficiente del recurso. La tercera y última sección presenta nuestras conclusiones.

### a) Los organismos operadores de agua como gestores de un recurso político

A partir de la modificación en 1983 del Art. 115 constitucional, que plantea las responsabilidades de los municipios en lo referente a la prestación de varios servicios urbanos, se empieza a generar un nuevo marco institucional para la gestión del agua en México. Dicho marco corresponde a la política de descentralización y de apertura a la participación privada que se implementó a partir de la publicación de la Ley de Aguas Nacionales en 1993. Una de las modificaciones más relevantes fue la creación de la figura de los organismos operadores de agua, responsables directos de la gestión del servicio para los ciudadanos. El organismo operador en principio se concebía como una figura municipal, sin embargo, en el transcurso del tiempo y con las diversas modalidades de gestión que han ido surgiendo el término de organismo operador ha cambiado. Si nos atenemos estrictamente a la denominación que este término plantea, el organismo operador no tiene que ser necesariamente municipal, su característica principal es la de gestionar u operar la provisión del recurso, independientemente de que se trate de una dependencia municipal, intermunicipal, estatal o inclusive privada. Lo que queda claro a partir de la implementación de la política de descentralización es que el organismo operador es responsable de manejar un sistema local de gestión del agua.

En el reglamento de la Ley de Aguas Nacionales no se hace mención explícita de los organismos operadores, no se definen sus características o atribuciones, se habla de manera genérica de *los organismos o empresas que presten el servicio de agua potable*. A pesar de esta omisión, en la práctica se reconoce de manera muy clara la relevancia y centralidad de estos organismos para la gestión del agua. Por ejemplo, en 2008 se crea el Programa para la Modernización de los Organismos Operadores de Agua (PROMAGUA); el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) lanzó el Programa de Indicadores de Gestión de Organismos Operadores (PIGOO); más recientemente, en 2014, se creó el Programa de Mejoramiento de Eficiencias de Organismos Operadores.

Las diversas modalidades, características y atribuciones de estos organismos que han sido objeto de las leyes y reglamentos estatales de agua, responden

**María de Lourdes Amaya Ventura**

a diferentes contextos y evoluciones históricas de las sociedades locales. A manera de ilustración, en el cuadro 1 se presentan algunas de las referencias que cinco leyes estatales hacen sobre los organismos operadores.

<b>Cuadro 1</b>		
<b>Ejemplos de la referencia a los organismos operadores en la legislación local mexicana</b>		
<b>Entidad federativa</b>	<b>Marco normativo</b>	<b>Referencia a la figura de organismo operador</b>
Aguascalientes	Ley de Agua para el Estado de Aguascalientes	Art. 3, Fracc. XIII: “ Prestador de los servicios: quien preste los servicios públicos de agua potable, alcantarillado y saneamiento, ya sean organismos operadores municipales, intermunicipales, concesionarios o el Instituto [de Agua]”
Campeche	Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Campeche	Art. 3: “Los servicios públicos de agua potable y alcantarillado estarán a cargo de los Municipios, con el concurso del estado, los que prestarán, en los términos de la presente Ley, a través de: I. Organismos Operadores Municipales II. Organismos Operadores Intermunicipales III. Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Campeche, o bien IV. Por particulares que cuenten con concesión o hayan celebrado el respectivo contrato de prestación de servicios u otro análogo”.
Estado de México	Ley del Agua del Estado de México	Art. 2, Fracc. XIX: “Organismo prestador de los servicios: la dependencia o entidad, pública o privada municipal o intermunicipal, descentralizada o desconcentrada, que en los términos de la presente ley tiene la responsabilidad de organizar y tomar a su cargo, la administración, operación, conservación, mantenimiento, rehabilitación y ampliación de los servicios de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales, dentro de los límites de las poblaciones de su circunscripción territorial”.
Quintana Roo	Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Quintana Roo	Art. 3: “Las atribuciones que en materia de prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado establece esta ley y sus reglamentos, serán ejercidos en forma coordinada por las Autoridades Estatales y Municipales, a través de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado y de los Organismos Operadores en el Estado de Quintana Roo, que se crean con la presente Ley”.

## El agua en México: entre recurso político y derecho humano.

Veracruz	Ley de Aguas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	Art. 3: “Los ayuntamientos, de conformidad con lo dispuesto por la Ley Orgánica del Municipio Libre, esta ley y demás leyes del estado, prestarán, directamente o a través de sus correspondientes Organismos Operadores, los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales. Asimismo, administrarán las aguas propiedad de la nación que tuvieren asignadas, hasta antes de su descarga en cuerpos y corrientes que no sean de su propiedad”
----------	--	--

Fuente: Elaboración propia con base en las Leyes citadas.

Como puede apreciarse en esta pequeña muestra, la figura de organismo operador puede adoptar diversas modalidades, que van desde el organismo municipal hasta la concesión a una empresa privada, pasando por figuras como el organismo intermunicipal. Dada esta diversidad, el funcionamiento de los organismos operadores ha sido revisado necesariamente usando el método de los estudios de caso<sup>15</sup>. Si bien este método es altamente relativista, a través de la observación de múltiples casos es posible llegar a algunas generalizaciones. Revisaremos aquellas que se relacionan con el aspecto político del manejo del agua.

Partimos del supuesto de que las soluciones técnicas a las diferentes problemáticas que se presentan en la gestión del agua no son suficientes si no existen condiciones favorables para su implementación, lo cual depende en gran medida de un marco que favorezca la conciliación de intereses y la cooperación entre actores tanto gubernamentales como no gubernamentales. Dentro del análisis de políticas públicas se reconoce que la implementación de toda política está sujeta a circunstancias y restricciones específicas que influyen en los resultados que se obtendrán, independientemente de lo bien diseñada que esté la política en cuestión. Como señala Aguilar Villanueva: “Existe un problema de implementación cuando, a pesar de ser indudable la aptitud técnica y la responsabilidad de las organizaciones participantes, a pesar de haber consenso en torno de los objetivos y los medios, el desarrollo de la política se desvía, se atrasa o se frena, con el resultado final del incumplimiento o fracaso de la política” (Aguilar Villanueva, 1993: 48-49). Esto es aún más

<sup>15</sup> Entre los textos que se han publicado presentando análisis de organismos operadores de agua en México, véase: Contreras (2006), Aguilar y Saphores (2009), Aguilar (2011), Amaya (2010 y 2011) y Pineda y Briseño (2012).

## María de Lourdes Amaya Ventura

notorio cuando la política en cuestión, como es el caso de la gestión del agua, contiene un fuerte elemento técnico que podría llevarnos a pensar que un adecuado manejo del mismo bastaría para lograr una política pública eficaz, partiendo del supuesto de que los expertos carecen de intereses políticos.

Sin embargo, la evidencia muestra que en toda política pública habrá factores políticos que influyan en su hechura y su implementación, por lo que de manera permanente la acción pública y la acción política se determinan mutuamente (Surel, 2006). En el caso específico que nos ocupa, en la medida en que la política es la actividad social capaz de generar la conciliación de intereses contrapuestos, favoreciendo la cooperación y disminuyendo el conflicto, podemos afirmar que la gestión del agua es un tema netamente político. Aunque en el caso del agua estemos haciendo énfasis en la etapa de la implementación, toda política pública está impregnada de procesos políticos durante todas sus etapas y la política de descentralización de la gestión del agua, no podía ser la excepción.

A diferencia de otras políticas relacionadas con el medio ambiente, la particularidad de esta política reside en que el objeto de sus acciones es un recurso directamente vital para la supervivencia humana: el agua. Desde principios de la década de los setenta del siglo pasado se han reconocido los límites que la actividad humana enfrenta ante la inminente posibilidad del agotamiento de los recursos naturales. El informe sobre los límites del crecimiento presentado por un grupo de expertos alertaba sobre las tendencias que el estilo de vida occidental generaba en el medio ambiente, planteándolo desde entonces como una problemática mundial (Meadows et al., 1972).

En lo que se refiere al agua, este escenario se ha enfatizado en los últimos años, lo mismo por parte de organismos internacionales que en el discurso de las autoridades mexicanas responsables del agua. Por tanto, sería necesario poner el mismo énfasis en la identificación de los elementos que favorecen u obstaculizan la implementación de una política sustentable del agua. Como veremos a continuación, entre ellos destacan los factores políticos.

### **b) Aspectos políticos que se manifiestan en el funcionamiento de los organismos operadores de agua en México**

En nuestro país se han presentado ya diversos conflictos relacionados con el agua. Uno de los primeros fue el que se dio por la construcción de la presa El

## **El agua en México: entre recurso político y derecho humano.**

Cuchillo, durante el sexenio de Carlos Salinas (1988-1994), y que involucró a los estados de Nuevo León y Tamaulipas en una pugna por el agua recolectada en la presa El Cuchillo (Amaya, 2005). Adicionalmente, desde 2004 han sido frecuentes los cierres del sistema Cutzamala por parte del Frente Mazahua, exigiendo dotación de agua para sus comunidades (Gómez-Fuentes, 2009). En épocas más recientes, el conflicto más conocido ha sido el de la Presa El Zapotillo, concebida para abastecer de agua a las ciudades de León y Guadalajara, un proyecto que ha generado controversia por los trasvases que implicaba entre ambas entidades (Pacheco Vega, 2014).

Esto nos muestra que, si bien en toda política pública se toman decisiones con alto impacto social, en el caso de la gestión del agua los tomadores de decisiones y la burocracia tienen una incidencia tal que se hace cada vez más evidente que el agua se ha vuelto un recurso de poder. Pacheco Vega lo menciona de manera clara, al señalar que “el agua (originalmente un recurso natural) ha comenzado a transformarse en años recientes en un recurso político” (Pacheco Vega, 2014: 220). Por tanto, como responsables directos del manejo local del agua, los organismos operadores se encuentran al centro de intereses y pugnas de diversos actores en la arena política. Los aspectos políticos de la gestión del agua que hemos podido identificar a lo largo de varios años de estudiar a los organismos operadores de agua en México, se enlistan a continuación.

### **1. Designación de Directores de los organismos**

En términos generales, los organismos operadores funcionan a través de un consejo administrativo presidido por un Director General. Los Directores son la cabeza de los organismos y las leyes locales establecen que durarán en su cargo un promedio de cuatro años. Dependiendo de la entidad de que se trate, el Director de un organismo operador puede ser designado directamente por el gobernante local (Presidente Municipal o Gobernador) o bien, es electo por los miembros del Consejo de Administración o Consejo Directivo. El cuadro 2 presenta ejemplos de las atribuciones de designación de los directores de organismos operadores en las mismas entidades federativas que se enlistaron anteriormente.

**María de Lourdes Amaya Ventura**

**Cuadro 2**  
**Ejemplos de las atribuciones de designación de directores de los organismos operadores en la legislación local mexicana.**

<i>Entidad federativa</i>	<i>Marco normativo</i>	<i>Procedimiento de designación de director de un organismo operador</i>
Aguascalientes	Ley de Agua para el Estado de Aguascalientes	Art. 29: “El Consejo Directivo para el cumplimiento de los objetivos del organismo, tendrá las más amplias facultades de dominio, administración y representación que requieren de poder o cláusula especial conforme a la ley, así como las siguientes atribuciones: Fracc. XIII: “Nombrar y remover al Director General del organismo”.
Campeche	Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Campeche	Art. 26: “La Junta de Gobierno* para el cumplimiento de los objetivos del organismo, tendrá las más amplias facultades de dominio, administración y representación que requieren de poder o cláusula conforme a la ley, así como las siguientes atribuciones: Fracc. X. Designar al Director General del Organismo”.
Estado de México	Ley del Agua del Estado de México	Art. 33: “El director general será designado por el consejo directivo y tendrá las atribuciones que le confiera el reglamento de la presente ley, así como el acuerdo del cabildo respectivo. Para ocupar el cargo de director general, se requerirá tener experiencia mínima de 3 años en mandos medios o superiores de la administración de estos servicios”.
Quintana Roo	Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Quintana Roo	Art. 26: “Son facultades indelegables del Consejo Directivo como órgano superior de gobierno: Fracc. VIII. Designar al Director General a propuesta del Gobernador del Estado y removerlo por causa justificada”.
Veracruz	Ley de Aguas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	Art. 21: “El Gobernador del Estado nombrará y removerá libremente al Director General...”

Fuente: Elaboración propia con base en las Leyes citadas.

\* Esta figura aparece en algunas legislaciones locales, adoptando distintas modalidades en su estructura y es el equivalente del consejo administrativo de los organismos de otras entidades. En el caso concreto de Campeche, el Artículo 25 de la Ley de Agua Potable y Alcantarillado establece que se integrará por: el Presidente Municipal (quien la preside), el síndico del Ayuntamiento, un representante de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del estado de Campeche, un representante del Gobierno del estado, un representante de la Conagua, un representante del Consejo Consultivo del Organismo y el Vicepresidente del Consejo Consultivo del Organismo.

## **El agua en México: entre recurso político y derecho humano.**

Como puede apreciarse, la figura del Consejo Directivo es recurrente si bien, al igual que la Junta de Gobierno del Estado de Campeche, cabe señalar que son órganos presididos por el Presidente Municipal, por lo que terminan siendo instancias intermediarias para que éste designe al Director del organismo operador. El hecho de que esta designación dependa del representante del poder local vincula el funcionamiento de los organismos a diversos intereses políticos y genera la posibilidad de que el primero se subordine a los segundos. Esta posibilidad resulta problemática porque no siempre habrá coincidencia en las prioridades del Director del organismo y las de un Presidente Municipal o un Gobernador. El primero, se enfrenta a las dificultades cotidianas de la gestión del servicio, mientras que el segundo frecuentemente considera el tema del agua como un asunto que incide sobre su popularidad o sus relaciones, en otras palabras, sobre el futuro de su carrera política. Es cuando estas prioridades no coinciden cuando podemos encontrarnos en la situación antes referida de que motivos políticos obstaculicen la adopción de medidas técnicamente necesarias pero que pueden ser políticamente inconvenientes.

### **2. Uso político de los cargos**

Si bien para ocupar el cargo de Director General de los organismos se establecen requisitos de perfil profesional relacionado con el sector hidráulico o de años de experiencia en el mismo, este requerimiento no se mantiene para otros cargos relevantes dentro del organismo. Así, como tesoreros, responsables del área de recursos humanos o del área de finanzas pueden encontrarse personas con perfiles diversos, que ocupan estas posiciones como recompensa por lealtades políticas o por relaciones personales con los directores de los organismos. De manera similar, los intereses políticos llevan a los directores a ceder a las presiones de los sindicatos, lo cual genera multiplicidad de puestos que no están claramente justificados.

En su momento, el director del Organismo de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (OAPAS) de Naucalpan expresó que en sus orígenes: “el organismo tuvo que aceptar un número de empleados sindicalizados por obligación. Los organismos se vician al tener que aceptar una gran cantidad de empleados sindicalizados. Estos sindicalizados tienen un horario fijo, de 7 de la mañana a 3 de la tarde, tienen prestaciones inmensas, tienen sueldos bajos,

## María de Lourdes Amaya Ventura

pero grandes prestaciones y tienen una serie de protecciones vía sindicato”.<sup>16</sup> El fuerte peso del sindicato en la gestión del organismo se arraigó como una característica inherente al mismo, obstaculizando la aplicación de criterios de eficiencia en su desempeño.

En cuanto al perfil de los directivos de los organismos, de acuerdo con el mismo entrevistado, aun cuando la normatividad establezca que el Director del organismo deberá ser designado por un Consejo Directivo, en los hechos, es el Presidente Municipal en turno quien otorga el cargo por designación: “El que manda, el que da y quita es el Presidente Municipal en turno. Entonces, el Director General no es por un consenso real, sino es por el sagrado dedo del Presidente Municipal. Entonces, se convierte el Director General del organismo, -de los organismos en general, no conozco ninguna excepción- en empleado del presidente municipal”. Estas situaciones inciden en la ineficiencia de los organismos, limitando su libertad para llevar a cabo, planes, acciones, proyectos y programas. Aquí cabe señalar que si bien una mayor libertad de acción de un Director General, no garantizaría una mayor eficiencia del organismo operador, sí incrementaría la probabilidad de que pudieran tomarse decisiones que fueran técnicamente necesarias aunque no representaran un beneficio político de corto plazo, contribuyendo a un mejor funcionamiento del servicio. El problema es que, dada la dependencia que la forma de designación supone, las decisiones requieren el visto bueno del presidente municipal a través del consejo directivo o del Director General del organismo en cuestión, convirtiéndose éste en una figura subordinada. Evidentemente, se ha dado el caso también de que la Dirección General del organismo operador del agua –principalmente en las capitales– sea percibida como un trampolín político para quien la ocupa. Por tanto, tampoco es el propósito de este capítulo plantear que los Directores resultan actores políticamente neutrales. Lo que nos parece relevante es subrayar la necesidad de equilibrar los intereses políticos de los diferentes actores con las necesidades técnicas del servicio.

Otro aspecto relevante a destacar es el caso del organismo de agua de Dolores, Hidalgo, cuyos miembros del Consejo Directivo pueden ocupar el cargo durante dos periodos consecutivos. Conforme a lo que se señala en el Art. 16 del decreto de creación de lo que primeramente fue llamado la Junta de

<sup>16</sup> Entrevista con el Arq. Francisco Ortega, Director General del OAPAS de Naucalpan durante el periodo 2009-2012.

## El agua en México: entre recurso político y derecho humano.

Agua Potable y Alcantarillado para el Municipio de Dolores Hidalgo: “Los integrantes del consejo directivo durarán en su cargo dos años, pudiendo ser reelectos”.<sup>17</sup> En el reglamento actual del ahora Sistema Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (SIMAPAS), el Art. 14 establece que: “Los miembros del Consejo Directivo durarán en su cargo tres años, pudiendo ser reelectos, por un periodo igual”.<sup>18</sup> En años recientes, un miembro de dicho Consejo Directivo, fue suspendido tres días de su cargo por firmar un contrato de publicidad favoreciendo a un familiar,<sup>19</sup> lo cual muestra los riesgos del uso patrimonialista de estos cargos, los cuales pueden prolongarse dado el mecanismo de reelección y la debilidad de las sanciones. Por ejemplo, el Art. 42 de dicho reglamento establece los motivos por los cuales los integrantes del Consejo Directivo podrán ser removidos de sus cargos, pero las faltas enlistadas en la fracción VI de dicho Artículo no incluyen el establecer contratos con algún familiar. Estos vacíos normativos favorecen la posibilidad de que se presenten conductas arbitrarias por parte de los funcionarios de los organismos.

### 3. Uso político-clientelar de las tarifas

La sociedad mexicana se ha caracterizado por sus rasgos clientelistas, que se refieren al intercambio entre políticos y ciudadanos, cuando los primeros otorgan beneficios o privilegios a los segundos a cambio de su apoyo político, en particular, a cambio del voto. Según Hanes de Acevedo (1984), el clientelismo es uno de los rasgos reforzados por la dependencia de las sociedades latinoamericanas, ya que la dependencia —en principio económica— de los países colonizados respecto a las naciones industrializadas favorece la reproducción de relaciones clientelistas.<sup>20</sup> Las redes clientelistas tradicionales que han prevalecido en la dinámica política en los países de América Latina presentan las características siguientes:

<sup>17</sup> Reglamento de la Junta de Agua Potable y Alcantarillado para el Municipio de Dolores Hidalgo, 18 de septiembre de 1992. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/GUANAJUATO/Municipios/Dolores/DolReg08.pdf> (Última consulta: 20 de febrero de 2016).

<sup>18</sup> Reglamento para el funcionamiento del Sistema Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Dolores Hidalgo cuna de la Independencia Nacional, Guanajuato.

<sup>19</sup> Rubio, Jonathan. “Lo suspenden por beneficiar a familiar”, Periódico Correo, 26 de septiembre de 2015. Disponible en: <http://periodicocorreo.com.mx/lo-suspenden-por-beneficiar-a-familiar/> (Última consulta: 20 de febrero de 2016).

<sup>20</sup> Cabe señalar que se hace referencia específica a las sociedades latinoamericanas ya que, aunque se encuentra en el continente americano, el caso de Estados Unidos y su evolución como antigua colonia posee características distintas que lo ubican actualmente como líder de las naciones industrializadas.

## María de Lourdes Amaya Ventura

- a) Constituyen relaciones verticales entre actores con posiciones y recursos diferentes, es decir, se basan en una disparidad de poder.
- b) Son relaciones desiguales de reciprocidad variable, que reproducen las variaciones en la distribución de poder o la disponibilidad de recursos.
- c) Estas relaciones no se construyen sobre la base de una relación contractual, su carácter obligatorio deriva de arreglos informales e incluso de relaciones culturales fuertemente arraigadas.
- d) Las transacciones entre los actores son difusas, de ahí su flexibilidad, su capacidad de adaptación a nuevas circunstancias y, por tanto, su permanencia.

Al constituirse en recurso político, el agua se vuelve moneda de cambio en este tipo de relaciones, lo cual se expresa de manera muy clara en la definición de las tarifas. Los tipos de tarifa son generalmente el agrícola, el industrial, el doméstico y el de servicios. En varias entidades de la república pueden encontrarse incluso tarifas diferenciadas para el uso doméstico. Es frecuente que la promesa de bajar o no incrementar las tarifas se encuentre presente en las promesas de campaña de los presidentes municipales, como fue el caso en Aguascalientes en 1996 (Amaya, 2010). Por otra parte, diversos análisis han demostrado que pueden darse situaciones en las que los usuarios de mayores ingresos terminen siendo subsidiados por los usuarios de menores ingresos. Al respecto, podemos citar el análisis de las tarifas de la ciudad de Aguascalientes desarrollado por Juan Carlos Zentella, en el que compara los salarios medios de la población económicamente activa y el porcentaje de dinero destinado por las familias para el pago del servicio de agua potable. Este autor observó que los ciudadanos de salario más bajo son los que pagan la mayor parte del servicio, ya que la variación de las tarifas no corresponde a la de los salarios, es decir, no se incrementan en la misma proporción (Zentella, 1999). Los subsidios, la condonación a usuarios morosos y la distribución por pipas, cuando se hace necesaria, son también instrumentos que permiten el uso clientelar del servicio.

### 4. Corporativismo en la participación ciudadana

La gestión del agua ilustra las dificultades a las que se enfrenta la estrategia de descentralización en las políticas públicas mexicanas: en la descentralización de los servicios urbanos, es necesario institucionalizar la estructura federal como el marco que determina los intercambios entre los diferentes actores, por encima de la estructura corporativista que ha caracterizado al sistema

## **El agua en México: entre recurso político y derecho humano.**

político-administrativo. Un tema tan relevante como la gestión local del agua requiere el fortalecimiento de un federalismo real y un enfoque que permita superar los intereses de grupo en la búsqueda de la prestación de un servicio eficiente.

La Ley de Aguas Nacionales establece desde su promulgación la importancia de incorporar a los usuarios en la gestión del agua. Algunas instancias oficiales como los consejos de cuenca y posteriormente los organismos de cuenca, fueron concebidos para contar con representación de los usuarios. Sin embargo, esta representación adopta rasgos de corporativismo, cuando los representantes surgen de relaciones cercanas con los poderes oficiales.

Hanes de Acevedo (1984) señala que el corporativismo mexicano se construyó sobre la base de una estructura centralizada que, en los hechos, tenía un peso más significativo que el de la organización administrativa basada en los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal). Así, las primeras corporaciones en México surgen estrechamente ligadas al gobierno, en particular al Partido Revolucionario Institucional (PRI); aunque esta forma de corporativismo entraría en crisis en la última década del siglo XX, su legado fue una “débil constitución de actores sociales” (Bizberg, 1990: 701). En consecuencia, la participación ciudadana en México enfrenta dificultades para constituirse de manera autónoma, en mayor o menor grado en cada caso, dependiendo de variables como el tema en cuestión y la tradición de participación o indiferencia ante los asuntos públicos.

Por ello, el tránsito de las redes corporativistas a una participación ciudadana autónoma no es evidente, ya que las primeras surgieron como mecanismos de control político y, en ese sentido, no son compatibles con la participación independiente de los ciudadanos en los asuntos públicos. Así, las organizaciones ciudadanas en defensa del agua y del medio ambiente han tenido un impacto variable en la atención de los asuntos relativos con el manejo del agua, aunque deben hacer frente a los mecanismos corporativistas que despliegan los poderes locales para capturar a los representantes ciudadanos que se involucran en la gestión del recurso. Esta captura puede darse a través de los partidos políticos locales, que integran a sus filas a los líderes ciudadanos.

Uno de los ejemplos más destacados se da en Hermosillo, con la denominada Unión de Usuarios, la cual fue fundada en 1966 para encauzar la participación

## María de Lourdes Amaya Ventura

en torno a servicios como energía eléctrica y transporte,<sup>21</sup> logrando una presencia significativa en la sociedad local, si bien no es una organización que haya surgido específicamente para participar en los asuntos referentes a la gestión del agua. En algunos análisis de la sociedad sonorenses se señala que esta organización ha sido cooptada por el Partido Acción Nacional y tiene una clara simpatía por los usuarios de clase media (Vázquez, 1991). Más recientemente, Nicolás Pineda narra la controversia en torno a la construcción de un acueducto de la presa El Novillo, durante la cual y como integrante del Consejo Consultivo del Agua, el presidente de la Unión adoptó una postura crítica hacia el proyecto que finalmente fue cancelado (Pineda, 2007). El proyecto del acueducto Independencia resurgió en 2010, generando una controversia que llegó hasta la Suprema Corte de Justicia, la cual falló en 2012 a favor de su construcción.<sup>22</sup> Cabe destacar que la Unión de Usuarios de Hermosillo dio origen en 1969 a la Federación de Uniones de Usuarios de Sonora que aún existe. Ambas agrupaciones entraron en controversia —una vez construido el acueducto— respecto al incremento de la tarifa de agua que se generaría. No es el propósito de este capítulo profundizar en este caso, sino únicamente ilustrar a través del mismo las dificultades que en un contexto corporativista enfrenta la participación ciudadana en la gestión del agua.

### 5. Deficientes sistemas de información

Un elemento esencial para fortalecer la participación ciudadana es la difusión de información referente a la situación del recurso, el funcionamiento de los organismos operadores y el desempeño de los funcionarios que ocupan algún cargo en el sistema local de gestión. Conocer la situación real del recurso permitiría a los ciudadanos saber si existen problemas de escasez, sobreexplotación o calidad del agua y, por ende, cuáles serían las medidas de política y la infraestructura necesaria para atenderlos. La información sobre el funcionamiento de los organismos y el desempeño de los funcionarios se relaciona directamente con la rendición de cuentas. Además, el tema de la transparencia se torna particularmente importante cuando se encuentra en juego una decisión crucial para la gestión del agua, como puede ser la privatización del servicio. Sin embargo, no existen sistemas unificados para

<sup>21</sup> Información obtenida de la página de Facebook de la Unión de Usuarios, disponible en: [https://www.facebook.com/uniondeusuarios/info/?tab=page\\_info](https://www.facebook.com/uniondeusuarios/info/?tab=page_info). (Última consulta: 18 de febrero de 2016).

<sup>22</sup> Una cronología sobre el acueducto Independencia puede consultarse en: <http://www.sonora.gob.mx/noticias/noticias/227-el-acueducto-independencia-es-patrimonio-de-los-sonorenses.html>. (Última consulta: 18 de febrero de 2016).

## El agua en México: entre recurso político y derecho humano.

generar información sobre estos aspectos de la gestión del agua, o bien, se trata de información inexistente. Diferentes instancias cuentan con sus propias bases de datos, al tiempo que los organismos guardan la información con sumo recelo.

Una de las deficiencias clásicas en el manejo de la información por parte de los organismos operadores es la carencia de padrones confiables. Como ejemplo de este problema, tenemos el diagnóstico de la empresa Bal Ondeo al asumir la concesión del servicio en la ciudad de Hermosillo, señalando “que no hay un padrón confiable y se encontró que hay fraccionamientos y casas que tienen servicio pero no han sido incorporados al padrón. (...) A fin de cuentas hay 40% de usuarios a los que, aunque tengan medidor, se les cobra con base en estimaciones” (Pineda et al., 2012: 151). La deficiencia en la medición del consumo facilita prácticas de corrupción, como lo señalara el Director del OAPAS Naucalpan: “un padrón de usuarios muy deficiente dio lugar a un clandestinaje casi universal de tomas, una corrupción absoluta y a la fecha es la lucha de todos los organismos”.<sup>23</sup> Los intentos por solucionar este problema han generado también conflictos por el manejo opaco de información, tal como sucedió en Hermosillo en torno a la licitación EO-826030996-N1-2013 para la instalación de 60 mil medidores y cuyo manejo fue fuertemente cuestionado. Al parecer, cada medidor adquirido tuvo un costo de mil 280 pesos, doblando el costo que se había pagado por los mismos apenas un año antes; la licitación fue cuestionada además porque no quedaba clara la razón de haberla limitado a empresas locales, en vez de convocarla a nivel nacional.<sup>24</sup>

Hacia el interior de los organismos, es reciente el interés por generar sistemas de información en los que se sistematicen los datos a fin de que la transferencia de los mismos de una administración a otra no dependa de las relaciones políticas entre autoridades o funcionarios del sector, de tal manera que se pueda dar continuidad al manejo de los sistemas locales de gestión del agua. De manera muy reciente, en el Programa para la Modernización de los Organismos Operadores de Agua (2008), se incluye en las recomendaciones para la eficiencia comercial el establecimiento de un sistema de información con la capacidad para monitorear proyectos.

<sup>23</sup> Entrevista con el Arq. Francisco Ortega, Director General del OAPAS de Naucalpan durante el periodo 2009-2012.

<sup>24</sup> Chacón, Rolando (2013). “Acusan a Hermosillo de compras infladas”, en: *vLex*, 6 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://norte-monterrey.vlex.com.mx/vid/acusan-hermosillo-compras-infladas-474198690>. (Última consulta: 20 de febrero de 2016).

**María de Lourdes Amaya Ventura**

## **6. Dificultad para construir consensos**

Otro rasgo característico del sistema político-administrativo mexicano ha sido la limitada capacidad de negociación de los diferentes actores la cual se activa generalmente en caso de conflicto, pero no en todos constituye una práctica permanente. Para los actores gubernamentales, la dificultad para negociar se agrava en los casos en que las posturas partidistas no coinciden. Así, se han dado casos en los que el gobierno federal, estatal y municipal pertenecen a partidos diferentes, lo cual ha complicado el diálogo, la colaboración y la planeación no sólo en materia de agua sino en diferentes ámbitos de gobierno. Las pugnas partidistas pueden obstaculizar también los proyectos de inversión y hasta las propuestas para modificar las leyes estatales de agua.

Un primer gran tema en el que se refleja esta pugna es la designación de directores de los organismos. La dificultad para negociar el otorgamiento de este cargo ha entorpecido el funcionamiento de organismos operadores como fue el caso del Interapas en San Luis Potosí. Este organismo intermunicipal, que maneja el agua de tres municipios (San Luis Potosí, Soledad de Graciano Sánchez y Cerro de San Pedro), tuvo dificultades para la designación de su segundo director debido a las presiones que dos partidos políticos (Partido Acción Nacional y Partido Revolucionario Institucional) ejercían para que se colocara en el cargo a alguien afín a ellos (Amaya, 2005).

Pero quizá el ejemplo más claro de la forma en que los intereses partidistas interfieren en la gestión urbana del agua es el caso de Aguascalientes. Es la primera ciudad mexicana en la que se concesionó el servicio a una empresa privada, este caso de Aguascalientes ha sido ampliamente documentado. La ausencia de pluralidad en la negociación ha sido señalada por actores directamente relacionados con la misma; además, el momento más crítico por el que atravesó la concesión –el intento de rescate o remunicipalización del servicio por parte de un presidente municipal panista, luego de la concesión otorgada por un gobierno del PRI– fue consecuencia del uso partidista del tema del agua (Amaya, 2005 y 2010).

En el caso de la concesión del servicio del agua en dos municipios de Quintana Roo (Benito Juárez e Isla Mujeres) a la empresa Aguakan, diversos medios locales han cuestionado también el otorgamiento de dicha concesión, señalando supuestas relaciones políticas de la familia Ballesteros –propietaria

## El agua en México: entre recurso político y derecho humano.

de Grupo Mexicano de Desarrollo, de la cual es subsidiaria la empresa que maneja el agua— que les habrían facilitado la obtención de la concesión y su posterior ampliación hasta el año 2053.<sup>25</sup>

Otro caso destacado de la intervención de la política en la gestión del agua es el del crédito japonés que en 1997 el gobernador interino del estado de Jalisco había conseguido “para el desarrollo de un plan de agua potable y saneamiento en la zona metropolitana de Guadalajara” (Boehm y Duran, 2002: 372). No obstante, dado que el gobierno del estado (PAN) no contaba con mayoría en el congreso del estado éste bloqueó el acceso al crédito con votos del PRI, PRD y Partido Verde Ecologista de México y aunque el plan fue reformulado el mismo bloque de congresistas siguió rechazando su aplicación.<sup>26</sup> Aunque el bloqueo por parte del Congreso del estado no incurría en ilegalidad, este caso es un ejemplo de cómo los intereses políticos de diferentes actores pueden obstaculizar una medida deseable para el mejoramiento del servicio.

En los diferentes foros académicos o de funcionarios relacionados con el manejo del agua se plantea frecuentemente la interferencia de lo político con el aspecto de la gestión del recurso. Se reconoce que no sólo es necesario superar las pugnas entre partidos o gobiernos estatales y municipales por el control del agua, sino que la aparición de organizaciones ambientalistas y de defensa del recurso hace necesario desarrollar capacidades de diálogo contrarias al uso político que se ha hecho del mismo. En entrevista personal, el delegado de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado de Quintana Roo (Zona Norte) subrayó que “el agua en México tiene una vertiente social y política muy fuerte”.<sup>27</sup>

A partir de estos temas directamente relacionados con el manejo del agua como recurso político, plantaremos nuestras conclusiones.

---

<sup>25</sup> La ampliación de la concesión se aprobó por las autoridades locales del agua convocadas por el gobernador y en presencia de todos los presidentes municipales de la entidad —todos pertenecientes al PRI— sólo dos días después de que la empresa presentara su propuesta al gobierno del estado por lo que la prensa local señalaba la imposibilidad de que el documento hubiera sido analizado a fondo y sometido a debate antes de aprobar dicha ampliación. Como referencia de esta crítica, véase: Notired, “Aguakan una privatización exprés, dejó mil millones pero ¿dónde están?” Disponible en: <http://www.notired.info/?p=1867>. (Última consulta: 20 de febrero de 2016).

<sup>26</sup> Para una descripción más amplia de este caso, véase Boehm y Durán (2002).

<sup>27</sup> Entrevista con el Ing. José Manuel Torres Muñoz, delegado de CAPA Zona Norte.

**María de Lourdes Amaya Ventura**

## **Conclusiones: El agua, entre recurso político y derecho humano**

Durante la última década del siglo XX, ante la oleada de concesiones privadas para el servicio a lo largo de todo el planeta, el debate en torno a la definición del agua planteaba la disyuntiva de concebirla como bien público o como mercancía. Al identificar esas dos alternativas, se reproducía en la discusión sobre el agua el debate entre el mercado y el Estado como regímenes para la asignación de recursos: de acuerdo con la definición que se eligiera, se estaría identificando cuál tendría que ser el régimen responsable de la provisión del servicio.

Sin embargo, como ha podido apreciarse a lo largo de este capítulo, más que como derecho o como mercancía el manejo del agua en México ha sido visto y usado como un recurso político, ya que al constituir un elemento vital para el ser humano y clave para el desarrollo de entidades y localidades, las decisiones en torno al agua adquieren un impacto social y económico notable. Así, actores diversos como los sindicatos, las asociaciones de usuarios, los partidos políticos y funcionarios de todos los órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) han utilizado sus posiciones o cargos para fines políticos o partidistas que no contribuyen al adecuado funcionamiento de los sistemas locales de gestión del agua, llegando a entorpecer su desempeño y con ello afectando el manejo de este recurso que ha sido definido desde hace varios años como un tema de seguridad nacional. Esto genera múltiples desviaciones en la implementación de la política del agua, como se planteó en nuestra introducción. No obstante, el reconocimiento internacional del agua como derecho humano tendría que favorecer un cambio de enfoque de su gestión en México.

En 2003, la Organización Mundial de la Salud (OMS) publicó *El derecho al agua (The right to water)*, documento en el que se explica y defiende la definición del agua como un derecho humano. Más recientemente, el 28 de julio de 2010, la ONU reconoce explícitamente en su resolución A/res/64/292 “el acceso seguro a un agua potable salubre y al saneamiento como un derecho humano fundamental para el completo disfrute de la vida y de todos los demás derechos humanos”. A partir de este reconocimiento internacional del derecho humano al agua, el 8 de febrero de 2012, México incorpora esta definición en su marco constitucional, a través de la modificación del Artículo 4 que actualmente señala: “Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en

## **El agua en México: entre recurso político y derecho humano.**

forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines”.

En esta nueva circunstancia, el reto para la sociedad es exigir a los actores involucrados en la gestión del agua que abandonen la visión del recurso hídrico como recurso político para dar paso a una visión acorde a su definición como derecho humano. Si bien no es posible despolitizar a una política pública, sí resulta posible y necesario despartidizar a la política de la gestión del agua. El reconocimiento del recurso como derecho es un primer paso, aunque podría ser insuficiente si no se complementa con otras medidas que fortalezcan la ciudadanización de esa política.

De manera concreta, un paso importante es generar o mejorar los canales de información necesarios para que los usuarios tengan mayor certidumbre sobre la situación del recurso en su localidad, de las decisiones relevantes en torno a su manejo, el desempeño de dependencias y funcionarios del sector. Es necesario también establecer requisitos claros para que quienes ocupen cargos de toma de decisiones dentro de la burocracia del sector cumplan con un perfil que corresponda a las actividades y atribuciones que desempeñarán en el mismo, incluyendo mecanismos para que la opinión ciudadana sea tomada en cuenta, por ejemplo, en las designaciones de los directores de los organismos. En lo que se refiere a la definición de las tarifas, sería recomendable contar con la asesoría de comités académicos para la definición de rangos, categorías y montos de las mismas. Finalmente, las negociaciones que se relacionen con el manejo del agua, desde las que tienen que ver con la integración de los consejos directivos de los organismos operadores hasta la decisión de otorgar o ampliar una concesión del servicio, tendrían que transparentarse y resguardarse a través de esquemas de incentivos que sancionaran el uso político del agua. Si bien el hecho de transparentar las negociaciones en torno al agua es una responsabilidad primordialmente de los tomadores de decisiones en los diferentes órdenes de gobierno, dado el involucramiento de actores sociales y funcionarios en las prácticas descritas en este capítulo, es importante reconocer que esta responsabilidad es compartida por todos ellos: desde los usuarios que apoyan prácticas o no se interesan en el tema del agua hasta que viven una crisis, hasta los gobernadores y presidentes

## María de Lourdes Amaya Ventura

municipales que tienen la atribución de designar a los directores de los organismos.

Mientras no se adopten medidas de política pública que contribuyan a dicha despartidización y al fortalecimiento de la construcción de ciudadanía en torno al agua, el reconocimiento del recurso como derecho humano quedará simplemente en el papel, se seguirá usando como recurso político y, con ello, se seguirá obstaculizando la eficiencia y la orientación hacia la sustentabilidad de la gestión del agua en México.

### REFERENCIAS:

- Aguilar Benítez, Ismael; Ismael y Jean Daniel Saphores (2009). “Aspectos institucionales y políticas para reforzar el pago de los servicios del agua en Nuevo Laredo, Tamaulipas y Laredo, Texas”, en: *Gestión y Política Pública*, Vol. XVIII, No. 2, CIDE, México, pp. 341-377.
- Aguilar Benítez, Ismael (2011). *Los servicios del agua en el norte de México: Gestión, manejo financiero y aspectos ambientales*, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, B. C.
- Aguilar Villanueva Luis F. (estudio introductorio y edición) (1993). *La implementación de las políticas públicas*, Porrúa, México.
- Amaya Ventura, María de Lourdes (2004). “San Luis Potosí: los retos de la gestión intermunicipal ante la escasez de agua” en: Jaime Peña Ramírez (coordinador), *El agua, espejo de los pueblos*, Plaza y Valdés editores / FES Acatlán, México.
- (2005). “*La place et la nature de la régulation politique dans les services urbains au Mexique: le cas de la gestion de l’eau*”. Tesis doctoral, Escuela Normal Superior de Cachan, Francia.
- (2010). “Acción pública, instituciones y efectividad de los mecanismos de cooperación en el sistema de gestión del agua en Aguascalientes”, en: *Gestión y Política Pública*, Vol. XIX, No. 1, Primer Semestre, CIDE, México, pp. 37-77.
- (2011). “Aspectos institucionales de la gestión del agua en Pachuca, Hidalgo”, en *Revista Mexicana de Sociología, Instituto de Investigaciones Sociales*, UNAM, 73 (3), México.
- Barkin, David (2008) “Una nueva cultura del agua para el abasto urbano en México” en: Roberto Olivares y Ricardo Sandoval (coordinadores),

## El agua en México: entre recurso político y derecho humano.

*El agua potable en México. Historia reciente, actores, procesos y propuestas*, ANEAS

- Bizberg, Ilán (1990). “La crisis del corporativismo mexicano”, en: *Foro Internacional*, Vol. XXX, No. 4 (120), El Colegio de México, México.
- Boehm Brigitte y Juan Manuel Durán (2002), “Posturas políticas frente a la escasez de agua en la cuenca de Chapala”, en: Patricia Ávila García (editora), *Agua, cultura y sociedad en México*, El Colegio de Michoacán, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, México.
- CONAGUA (2008). Programa para la Modernización de los Organismos Operadores de Agua.
- Contreras Zepeda, Hugo (2006). “¿Tienen los organismos los incentivos?”, en: David Barkin (coordinador), *La gestión del agua urbana en México: retos, debates y bienestar*, Universidad de Guadalajara, México.
- Chacón, Rolando (2013). “Acusan a Hermosillo de compras infladas”, en: *vLex*, 6 de noviembre de 2013.  
Disponible en: <http://norte-monterrey.vlex.com.mx/vid/acusan-hermosillo-compras-infladas-474198690>. (Última consulta: 20 de febrero de 2016).
- Gómez-Fuentes, Anahí Copitzky (2009). “Un ejército de mujeres. Un ejército por el agua. Las mujeres indígenas mazahuas en México” en: *Agricultura, sociedad y desarrollo*, Vol. 6, no. 3, septiembre-diciembre, Colegio de Postgraduados, México.
- Hanes de Acevedo, Rexene Ann (1984). *El clientelismo político en América Latina: una crítica a la teoría de la dependencia*, Librería universitaria Cruz del Sur, Mérida, Venezuela.
- Meadows, Donella; Dennis Meadows; Jorgen Randers y William Behrens III, (1972). *Los límites del crecimiento. Informe al Club de Roma sobre el Predicamento de la Humanidad*, FCE, México.
- Notired, “Aguakan una privatización express, dejó mil millones pero ¿dónde están?” Disponible en: <http://www.notired.info/?p=1867>. (Última consulta: 20 de febrero de 2016).
- Pineda Pablos, Nicolás y Hugo Briseño Ramírez (2012). “¿Por qué son mejores los organismos de agua de Baja California que los de Sonora? Instituciones locales y desempeño de los organismos públicos”, en: *Región y Sociedad*, Vol. 24, Número Especial 3, El Colegio de Sonora, Hermosillo.
- Surel, Yves (2006) “Relaciones entre la política y las políticas públicas” en Rolando Franco y Jorge Lanzaro (coordinadores), *Política y políticas*

**María de Lourdes Amaya Ventura**

*públicas en los procesos de reforma de América Latina*, CEPAL, FLACSO, Ministère d'affaires étrangères, Miño y Dávila editores, Argentina.

Thoenig, Jean-Claude e Yves Mény (1992). *Las políticas públicas*. Ariel, coll. Ciencia Política.

Organización de Naciones Unidas (2010), Resolución 64/292, *El derecho humano al agua y el saneamiento*, disponible en: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/64/292&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292&Lang=S) (fecha de última consulta: 18 de febrero de 2016).

Pacheco Vega, Raúl (2014). “Conflictos intratables por el agua en México: el caso de la disputa por la presa El Zapotillo entre Guanajuato y Jalisco”, en: *Argumentos*, Año 27, no. 74, UAM Xochimilco, México.

Pineda, Nicolás (2007). “Construcciones y demoliciones. Participación social y deliberación pública en los proyectos del acueducto de El Novillo y de la planta desaladora de Hermosillo, 1994-2001” en: *Región y Sociedad*, Vol. XIX, Número Especial, El Colegio de Sonora, México.

Pineda, Nicolás et al (2012). “Hermosillo, ciudad sin agua para crecer. Vulnerabilidad hídrica y retos frente al cambio climático” en: *Moving forward from vulnerability to adaptation: Climate change, drought and wáter demand in the urbanizing Southwestern United States and Northern Mexico*, editado por Margaret Wilder, Christopher A. Scott, Nicolas Pineda, Robert G. Varady y Garfin, Tucson, University of Arizona.

Reglamento de la Junta de Agua Potable y Alcantarillado para el Municipio de Dolores Hidalgo, 18 de septiembre de 1992. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/GUANAJUATO/Municipios/Dolores/DolReg08.pdf> (Última consulta: 20 de febrero de 2016).

Reglamento para el funcionamiento del Sistema Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Dolores Hidalgo cuna de la Independencia Nacional, Guanajuato.

Rubio, Jonathan. “Lo suspenden por beneficiar a familiar”, *Periódico Correo*, 26 de septiembre de 2015. Disponible en: <http://periodicocorreo.com.mx/lo-suspenden-por-beneficiar-a-familiar/> (Última consulta: 20 de febrero de 2016).

Vázquez Ruiz, Miguel Ángel (1991). *Sonora: economía, política, cultura*, UNAM, México.

Zentella, Juan Carlos (1999). “Una experiencia de concesión del agua potable y alcantarillado: determinantes económicas y políticas en el caso de

**El agua en México: entre recurso político y derecho humano.**

Aguascalientes” en: *Federalismo y desarrollo*, No. Especial Premio Nacional Banobras, México.