

## Gestión municipal del agua y capacidades institucionales en México

### *Municipal water management and institutional capacities in México*

**Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda**

 <https://orcid.org/0000-0001-7139-4113>  
Universidad Autónoma del Estado de México, México  
aaguilar@colpos.mx

#### **Abstract**

*This work discusses the institutional capacities of municipal governments in the provision of drinking water, drainage, sewage, treatment, and disposal of wastewater services: consequently, we question what are institutional capacities? and What institutional capacities must a municipal government develop in terms of water management? The research problem is semantic (analytical). Such development triggers a series of questions that warn about the sufficiency or insufficiency of municipal governments' abilities to fulfill their water mandate.*

**Keywords:** *capacities; management; municipality.*

#### **Resumen**

En este trabajo, se discute sobre las capacidades institucionales de los gobiernos municipales en la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; consecuentemente, se cuestiona ¿qué son las capacidades institucionales? y ¿qué capacidades institucionales debe desarrollar un gobierno municipal en la gestión del agua? El problema de investigación es de orden semántico (analítico). Tal desarrollo desencadena una serie de preguntas que alertan sobre la suficiencia o insuficiencia de habilidades de los gobiernos municipales para cumplir con su encomienda hídrica.

**Palabras clave:** capacidades; gestión; municipio.

*Recibido:* 17 de diciembre de 2023 / *Aceptado:* 13 de mayo de 2024 / *Publicado:* 18 julio de 2024



Esta obra está protegida bajo la  
Licencia Creative Commons  
Atribución-NoComercial-Sin  
Derivadas 4.0 Internacional



**CÓMO CITAR:** Aguilar Miranda, Alejandro Alejo Pompilio (2024), "Gestión municipal del agua y capacidades institucionales en México", *Korpus 21*, 4 (11), e188, <http://dx.doi.org/10.22136/korpus212024188>

## **Introducción**

Sin duda, los municipios mexicanos han ganado más facultades, prerrogativas y recursos en los últimos 40 años que en el primer medio siglo posrevolucionario. Hoy gozan de mayores atribuciones; entre ellas, las de gobernar y prestar en exclusiva los servicios públicos constitucionalmente asignados; hoy, sus recursos económicos han crecido significativamente (no por ello suficientes) al fragor de mejores y mayores instrumentos fiscales; hoy, su configuración es más maleable para asociarse y establecer convenios de colaboración con otros agentes públicos, sociales y privados. Sin embargo, parece que no ha sido suficiente para catapultarlos como agentes reales y efectivos del desarrollo.

Sus problemas, además de multidimensionales, son de escala compleja. Por mencionar algunos, en el contexto mayor, resaltan los de sostenida tendencia a un Estado centralizador que los agobia; en el nivel medio, los de insuficiencia de aprendizaje institucional, relaciones intergubernamentales (RIG) y políticas coordinadas; y, en el nivel micro, el permanente déficit de competencias laborales del personal. Además, en este eslabonamiento habría que poner especial atención a las capacidades institucionales para hacer que las cosas se realicen, es decir, a las capacidades del gobierno municipal para aprovechar su interno y su entorno para cumplir con su misión, como componente del Estado mexicano, de hacer posible la dotación de bienes y servicios y de impulsar el desarrollo de sus comunidades.

En este texto, se discute y se explicita lo que se entiende por capacidades institucionales de los gobiernos municipales, específicamente en su responsabilidad para acometer la tarea de prestar los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales. La idea más simple de esta obligación sugiere que el suministro de agua ocurra de la manera más amplia posible; sin embargo, tiene implicaciones que van más allá: se requiere propiciar el abasto, pero también el drenado del agua que ingresa a los domicilios y a las áreas públicas; se precisa el mayor de los cuidados para procurar la calidad del líquido, pero también del medio ambiente que la recibe una vez aprovechada; se necesita infraestructura,

administración, financiamiento y cultura que mejore la gobernanza en este sector. En este sentido, se debe ser capaz para lograrlo.

Las preguntas centrales, entonces, son: ¿qué son las capacidades institucionales? y ¿qué capacidades institucionales debe desarrollar un gobierno municipal en su encomienda constitucional para prestar los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales? Las repuestas a estas interrogantes se constituyen como guías para operacionalizar lo que la academia ha planteado como capacidades institucionales, ya que se trata de transitar de la abstracción del concepto a la práctica concreta de los gobiernos municipales. La aportación de este material será significativa para trascender la perplejidad que recurrentemente pasma la energía de los gobiernos municipales, aun cuando sean bien intencionados.

El carácter de este trabajo es analítico, porque busca esclarecer el significado de las capacidades institucionales de los gobiernos municipales para prestar los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, es decir, el problema central es de orden semántico, cuya resolución permite acercarse, en la vía de los hechos, a un conjunto de preguntas que van alertando sobre la capacidad, o la incapacidad, de los gobiernos municipales para cumplir con la encomienda constitucional de la gestión del agua.

Al respecto, Bartolini plantea que las cuestiones que atienden las ciencias humanas pueden tener un carácter predominantemente empírico, analítico o normativo. Del analítico, al que pertenece este trabajo, sostiene que son esencialmente problemas lingüísticos y conceptuales, “cuya solución no depende de la confrontación con la realidad empírica, sino de la definición de las palabras en las frases que los expresan; son, pues, problemas semánticos” (Bartolini, 1991: 41). En efecto, avanzar en el estudio empírico de las capacidades institucionales implica resolver primariamente el concepto aplicándolo al campo semántico de la gestión hídrica. En resumen, ése es el horizonte metodológico que el lector encontrará y por el cual será recurrente encontrar expresiones que puntualicen lo que “debe entenderse”.

El trabajo se compone de cuatro apartados, además de esta introducción y las conclusiones. En primer lugar, se ofrece un panorama general del contexto del agua en el municipio mexicano para mostrar el reto que enfrenta en esta materia en la actualidad. Después, se examina, discute y precisa el concepto de

capacidades institucionales. En la tercera parte, se explica, de manera breve, el método seguido para lograr el cometido de este trabajo. Y, en el cuarto apartado, se muestra el esquema de las capacidades institucionales, expresado en una serie de preguntas que los gobiernos municipales deben detectar y atender como mínimo para cumplir con los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.

## **El contexto municipal del agua**

### ***Derecho humano al agua***

¿Por qué es tan importante el rol del municipio en la gestión del agua? Primero, porque es un servicio público de su esfera competencial; segundo, porque el agua ha adquirido rango de derecho humano. Ambas respuestas son preceptos constitucionales. Más aun, como derecho humano, el municipio es el último eslabón de una larga travesía para lograr esa categorización, como se muestra en las siguientes líneas.

La planetaria abundancia de agua ha sido una idea tan dominante como imprecisa: en realidad, buena parte de ella no está disponible para consumo humano. De acuerdo con el Banco Mundial (BM, 2023), casi 2000 millones de personas en el mundo no tienen acceso a servicios de agua potable de manera segura y 3600 millones no cuentan con servicios de saneamiento seguros. Además, el acceso al agua y a sus servicios adyacentes se han vuelto tan problemáticos que las relaciones entre estados se han tensado al borde del conflicto frontal (Petrella, 2002).

Justamente, por el alto nivel de conflicto, en potencia y en acto, a nivel mundial se ha querido reivindicar el disfrute del agua como un derecho humano para que el acceso al líquido no se restrinja a nadie y se garantice por la simple razón de ser humano. El antecedente más remoto de este esfuerzo se halla en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, en Mar de Plata, en 1977 (UNW-DPAC, 2015), que pugna por la garantía del acceso al agua de todos los pueblos.

Posteriormente, en otros eventos, se ha puesto en la palestra el tema sobre el acceso al agua como un derecho humano: la Convención para la

eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979), que precave la discriminación de las mujeres sobre el disfrute de sus derechos referentes al agua y saneamiento; la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), que garantiza agua, saneamiento e higiene a los niños; la Conferencia de Dublín y la Cumbre de Río (1992), eventos determinantes sobre la premisa de reconocer el acceso al agua y saneamiento como derecho humano; la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (1994), relativa al merecimiento de un nivel de vida adecuado para las personas que incluya agua y saneamiento (UNW-DPAC, 2015).

A esa larga lista, también pertenecen la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/54/175 (1999), alusiva al derecho humano al agua pura; la Cumbre de Johannesburgo (2002), con el pronunciamiento de aumentar el acceso a los servicios básicos, incluyendo agua y saneamiento; la observación número 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (2002), que trata sobre el derecho al agua y la obligación de los estados a garantizarlo; el Proyecto de Directrices para la Realización del Derecho al Agua Potable y al Saneamiento E/CN.4/Sub.2/2005/25, orientado a la realización del derecho humano al agua; la decisión 2/104 del Consejo de Derechos Humanos (2006) de solicitar un estudio sobre el alcance y el contenido de las obligaciones en materia de derechos humanos relacionadas con el acceso equitativo al agua potable y saneamiento en la obligatoriedad internacional; la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006), referente a garantizar el acceso al agua a las personas con discapacidad; el informe del Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para los Derechos Humanos (2007), que atendió la decisión 2/104 (UNW-DPAC, 2015).

En 2010, la resolución A/RES/64/292 de la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció, por primera vez, el derecho humano al agua y al saneamiento como condiciones para la realización de todos los derechos humanos; así mismo, instó a los estados y organizaciones internacionales a desplegar apoyos de diversa índole para este cometido. Esta resolución y la observación número 15 conforman la visión contemporánea de trabajar agua y saneamiento como derechos humanos. La primera, incluso, define tal derecho como el que tienen las personas a disponer de agua suficiente, saludable,

aceptable, físicamente accesible y asequible para uso personal y doméstico (UNW-DPAC, 2015).

En este marco, los gobiernos municipales, responsables de garantizar el acceso al agua y saneamiento, están obligados a su cumplimiento so pena de incurrir en violaciones a los derechos humanos; por esta razón, deben reconfigurar su rol en la prestación de estos servicios y remontar viejos y estructurales problemas de desarrollo institucional, finanzas precarias y rezago tecnológico, para responder aceptablemente, así sea de manera gradual, al contexto emergente, ya que la eventual carencia de capacidades institucionales conduce, inevitablemente, a la vulneración del derecho humano al agua consignado en el artículo 20 constitucional.

### ***Numeralia municipal del agua***

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2022) y el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021, 99.5% de los municipios consultados declararon que prestaban el servicio de agua potable en al menos una de sus localidades. El pequeño segmento rezagado se encuentra en estados con niveles de marginación considerables (Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla), es decir, son municipios con niveles altos y muy altos de marginación. Aunque el porcentaje de municipios es muy bajo, no revela la cantidad de localidades que no cuentan con el servicio ni la baja posibilidad de abatir el rezago, ya sea por su dispersión geográfica o por la baja densidad poblacional que las aparta de la agenda pública. Además, el sentido de esta información cambia al considerar que, en 2018, sólo 76.9% del total de viviendas del país contaban con el servicio de agua entubada dentro de su casa (Inegi, 2020b).

El censo tampoco revela los problemas asociados a la cantidad, calidad y frecuencia en el abastecimiento de agua. En cuanto a los servicios de drenaje y alcantarillado, 81% de los municipios han referido ofrecerlos en al menos una de sus localidades; sin embargo, al igual que en el de agua potable, el dato no muestra el segmento de viviendas que en conjunto se sustrae a la cobertura, el cual comprende 78.1% de unidades conectadas a la red pública (Inegi, 2020a). Del mismo modo, los municipios rezagados son de alta y muy alta marginación

y equivalen a más de tres millones de personas excluidas de las obras sanitarias (Inegi, 2022).

Respecto al tratamiento de aguas residuales, sólo 41% de los municipios aplica tratamiento al menos a una fracción de ellas; mientras que 38% de estos espacios locales no cuenta, en absoluto, con este servicio. Municipios con diversos niveles de marginación, no necesariamente muy alto o alto, prescinden de infraestructura, sistemas, personal y métodos para devolver agua limpia a la naturaleza, a pesar de los índices de contaminación que afectan los cuerpos de agua al verter las aguas servidas a lagos, ríos y barrancas (Inegi, 2022).

Otro factor es la alta dependencia del agua subterránea. Los pozos abastecen 76.3% de los municipios (Inegi, 2022). 105 de 653 acuíferos se encuentran sobreexplotados, lo que significa que la extracción de agua excede a la recarga en, al menos, 10%. Esta situación ha hecho cada vez más vulnerable el abastecimiento a los centros urbanos y conduce a una crisis hídrica en la que los municipios son los principales actores responsables.

Sobre los recursos humanos en el sector hídrico, en el ámbito municipal, laboraban 1,012,348 personas al cierre de 2016. Para 2021, el segmento de personal dedicado al agua es sensiblemente reducido: sólo 112,353 trabajaban como operadores o prestadores del servicio de agua; 6718, como gerentes y directivos; 30,895, como administrativos y contables; y 74,650, como técnicos y operativos. Además, estos datos no expresan el nivel de conocimiento especializado que el complejo sector reclama.

### ***El marco jurídico municipal***

La Ley de Aguas Nacionales (LAN) (reglamentaria del artículo 27) considera de interés público y seguridad nacional la gestión descentralizada y participativa de los estados, la Ciudad de México, los municipios y el Estado en general. Operativamente, cada orden de gobierno tiene atribuciones específicas en mérito de la concurrencia de facultades en esta materia, pero los gobiernos municipales son los responsables del servicio público de agua y de servicios adyacentes. Específicamente, el artículo 115 constitucional establece que los municipios tienen a su cargo los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

Sobre el alcance del servicio, los municipios tienen la responsabilidad constitucional del suministro de agua potable a los sectores público, privado y social, aunque, también, de drenar las aguas residuales y pluviales a manera de atender las disposiciones sanitarias de la LAN, su reglamento y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Por supuesto, atender estas obligaciones jurídicas implica el desarrollo de un sistema administrativo y una obra pública municipal. De este párrafo, se desprende una idea simple, más de operación compleja: la gestión del agua abarca múltiples tareas que no deben constreñirse al suministro.

Sobre las modalidades en la prestación del servicio es conveniente apuntar que el artículo 115 constitucional prevé la posibilidad de que los municipios, a través de sus ayuntamientos, establezcan convenios, asociaciones o creen figuras descentralizadas como alternativas a la prestación directa para mayor eficacia, cuyas modalidades son: prestación directa, organismo público descentralizado, asociación intermunicipal, convenio con los gobiernos estatales, concesión y gestión comunitaria.

La prestación directa implica que el gobierno municipal asume la responsabilidad a través de sus propias estructuras organizacionales y cubre los diferentes segmentos del proceso general. Los organismos públicos descentralizados son instituciones creadas exprofeso y gozan de personalidad jurídica propia, aunque responden ante el ayuntamiento, el cual no puede renunciar a su responsabilidad constitucional, por lo que debe garantizar el correcto desempeño de acuerdo con los términos en que las funciones le hayan sido descentralizadas.

Según el artículo 115 constitucional, los ayuntamientos pueden establecer convenios con los gobiernos estatales para que éstos se encarguen total o parcialmente de brindar el servicio de agua. Es importante subrayar que la autoridad municipal no puede renunciar a la responsabilidad que le otorga la Constitución; por ello, cada convenio establece los términos y los alcances de la transferencia de acciones, funciones, obligaciones y derechos de las partes.

La concesión significa el acuerdo del ayuntamiento para trasladar la gestión a los particulares, aunque no por ello renuncia a su responsabilidad de normar, vigilar y, eventualmente, intervenir para garantizar la prestación en los términos previstos por la legislación. Por último, la gestión comunitaria consiste en delegar funciones a las organizaciones comunitarias para que se encarguen

total o parcialmente del servicio. En esta modalidad, se aprovechan las energías sociales y el gobierno municipal respalda, en lo jurídico y financiero, al menos, el trabajo comunitario. Suele ocurrir que esta modalidad es la continuación de usos y costumbres que se normalizan gradualmente para estimular la participación social.

Cualquiera de las modalidades requiere el desarrollo de capacidades institucionales para concebir, estructurar, operar e innovar cada que sea posible y necesario.

### ***La huella de la pospandemia en la gestión hídrica***

Toche (2021) asegura que la pandemia cambió los hábitos de consumo de agua y los antiguos retos en materia de cantidad y calidad se acrecentaron o tornaron más complejos. El agua es un derecho humano y se debe garantizar; sin embargo, el problema es que cada vez hay organismos con mayores problemas financieros y sin la capacidad de enfrentar los problemas que se van presentando.

Ante tal emergencia, los gobiernos municipales deben incrementar sus capacidades para ser consecuentes con los señalamientos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), cuyo diagnóstico sostiene que a nivel mundial una de cada tres personas no tiene acceso a agua potable salubre; dos de cada cinco personas no disponen de una instalación básica destinada a lavarse las manos con agua y jabón; y más de 673 millones de personas aún defecan al aire libre (ONU, s/a). Los objetivos 6 (agua limpia y saneamiento) y 16 (paz, justicia e instituciones sólidas) constituyen una guía para comprender la importancia que los responsables de la gestión del agua tienen de garantizar este derecho humano.

El compromiso de los gobiernos municipales ha crecido por efecto de la pandemia. En cosas tan simples, como necesarias, quedó evidencia del rol que jugarían en lo sucesivo, por ejemplo, el lavado de manos con agua y enjabonarse por 20 segundos, lo que aumentó el consumo hídrico al cuádruple (García, 2020). Además, habría que considerar que la demanda de agua en México supera a la de otros países. El promedio en algunos municipios es de

305 a 320 litros por habitante al día, aunque en algunos casos esa cantidad baja a 220; aún así, el consumo en el país es mayor.

Como afirman Gómez y Simental (2020), la pandemia por covid-19 no puede vulnerar el ejercicio de los derechos humanos. Además, reconocen que el Estado mexicano ha fallado en hacer efectivo el derecho humano al agua y saneamiento, y esto se muestra con el nivel de insatisfacción en el servicio de las personas, aunado a las omisiones de los gobiernos (en este caso, los municipales) y de los sectores social y privado, que no han contribuido a solucionar o prevenir las causas genéricas de la pandemia por covid-19. Ello es indicativo de la ausencia de capacidades para garantizar el derecho humano al agua.

Hasta este punto, se ha planteado que el acceso al agua y sus servicios colaterales son un derecho inalienable; que existe un panorama cercano a una crisis hídrica, como lo muestran los números; que en la compleja arquitectura institucional en donde concurren el gobierno estatal y el federal también se inserta el municipal; y que la responsabilidad municipal ha crecido ante fenómenos tan dramáticos como la pandemia por covid-19. Entonces, es menester cuestionarse si los responsables públicos de la gestión del agua cuentan con capacidades institucionales para cumplir con semejante encomienda constitucional.

Ahora bien, ante tales planteamientos, es inevitable revisar el contenido conceptual y diseccionar el término para entender, en el plano práctico y en el académico de la gestión pública, lo que implica contar con capacidades institucionales para las unidades gubernamentales, burocracias y operadores, es decir, el trayecto de lo abstracto a lo concreto: la enunciación de preguntas simples derivadas de la literatura especializada con fines de atención casuística.

## **El enfoque de las capacidades institucionales**

### ***La formación del concepto***

El planteamiento para mejorar el desempeño de los municipios tuvo una gran resonancia como fortalecimiento municipal en la década de los 80 en México, sobre todo al socaire de la reforma constitucional de 1983. Acaso predominaron

las buenas intenciones, pero no la precisión para definir las acciones concretas; en su lugar, hubo una miscelánea de propuestas como el incremento de los recursos económicos, la cesión de diversos recursos, las políticas descentralizadoras, las mayores atribuciones, en fin, aspectos tan variados como insuficientes por sí solos. En realidad, fue una época de cambios en la percepción de las administraciones públicas en general (Fleury, 1999; Cabrero, 2006).

Rosas (2008) glosó algunas de sus expresiones y significados. Vale la pena recordar que, en la década de 1980, las aspiraciones de eficacia para cumplir las funciones estatales giraron en torno al concepto de *fortalecimiento institucional*, alusivo al mejoramiento de las estructuras organizacionales. Tal vez, el principal problema y límite era su énfasis en el interior de las organizaciones y sus burocracias.

En la década siguiente, el foco se desplazó hacia la necesaria capacidad de los gobiernos responsables para poner en marcha políticas eficaces, transparentes y tributarias de los postulados de la *sostenibilidad*, término prohijado en el entonces enfoque emergente del desarrollo. El cambio de milenio se centraba en lograr el *buen gobierno* a través de la construcción de capacidad institucional, entre otras cuestiones. El problema semántico radicaba en que *capacidad* y *desarrollo* (sostenible) compartían el mismo nivel, impidiendo establecer la diferencia y, por lo tanto, nublando los límites y alcances de cada uno.

### **Capacidades institucionales y gobernanza**

En la ruta que ha complejizado el término, la capacidad institucional se ha asociado en los últimos tiempos a las cuestiones de gobernanza (Hall, 2002; Nelissen, 2002; citados en Ospina, 2002). En tal tesitura, la gestión pública y el Estado se han reconfigurado mutuamente en la atención de los problemas públicos y la capacidad trasciende los límites del marco organizacional para escalar hacia asuntos que tienen que ver con los resultados efectivos y la rendición de cuentas. La construcción de la capacidad institucional implica fortalecer la organización a través de su diversidad, pluralismo, autonomía e interdependencia en relación con otras organizaciones en el sistema (Savitch, 1998, citado en Ospina, 2002).

Grindle (1997) disecciona el término de capacidad institucional en sus múltiples dimensiones a fin de trascender el reduccionismo, que se enfoca sólo en la organización, y no perderse equiparando capacidad con desarrollo, lo que logra yendo desde el nivel micro hasta el macro:

los recursos humanos dentro de cada organización; la organización misma; el conjunto de organizaciones con las cuales ella se relaciona para funcionar efectivamente; el contexto institucional del sector público; y finalmente, el entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca el sector público (citada en Ospina, 2002: 4).

Con esta propuesta, puede valorarse transversalmente la gestión pública y referirse a su desempeño en tres niveles analíticos diferentes: “el desempeño del gobierno en la implementación de sus políticas públicas (nivel macro); el desempeño de las organizaciones públicas (nivel meso); y el desempeño de los empleados en el cumplimiento de la misión (nivel micro)” (Grindle, 1997, citada en Ospina, 2002: 5).

Este esquema, de manera intrínseca, advierte que no será únicamente en el perímetro de las habilidades individuales ni en el de la organización que se sitúe la agenda de la capacidad institucional, en donde, por cierto, se privilegian los aspectos más técnicos. A medida que sube el nivel es más fácil percatarse de que el componente político reclama presencia. En realidad, ambos tipos de capacidad, técnica y política, deben ser justipreciadas para incrementar las posibilidades de éxito y creación de valor público en la gestión pública. En concreto, se trata de mejorar la gobernanza.

Considérese que la gobernanza es “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales– y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección” (Aguilar, 2006: 90). En otras palabras, es aludir a procesos que implican redefinir las relaciones horizontales, entre los sectores público, social y privado, y las verticales, entre los diferentes órdenes de gobierno. En el fondo, se trascienden los viejos esquemas de gestión mediante la consideración de nuevos valores, interacciones, procesos y patrones de gobierno; de ir de un punto a otro que suponga mejorar las habilidades y destrezas técnicas y políticas de los diferentes actores implicados en la resolución de los problemas públicos.

En efecto, la gobernanza contemporánea plantea dos atributos/problemas que las estructuras públicas deben enfrentar. Por un lado, la definición compartida del sentido de dirección que implica la prelación de determinados objetivos sociales sobre otros, o el ajuste de cosmovisiones diferentes que se orientan a destinos comunes, generalmente afines al Estado de derecho, la equidad, la inclusión y la solidaridad, los cuales se concretan en normas éticas y jurídicas. Por otro lado, se encuentra la capacidad de dirección que determina tareas y responsabilidades para el refinamiento de la gestión pública y que deriva en normas técnicas. En la base de sendos atributos/problemas, se encuentra un complejo conjunto de capacidades políticas y técnicas a la espera de hacerse asequibles en los propósitos de mejora y eficacia.

### ***Acto y potencia***

En este punto, habría que precisar que el concepto de capacidades institucionales alude a la potencia y al acto, es decir, que no basta con la posesión o la presunción de posesión de las capacidades. Al menos dos razones respaldan esta necesaria e indisoluble dupla: por una parte, porque las capacidades, como ya se ha dicho, no pertenecen sólo al reino de las habilidades técnicas, las cuales pueden ejercerse o no, es decir, existir en potencia; si así fuera, el sujeto capaz las tiene y no merman por su falta de ejercicio; por otra parte, porque las capacidades, al extenderse al reino de lo político (incluido un sentido virtuoso de la participación en la vida pública), incluyen el compromiso del sector público para incrementar el valor público y los rendimientos crecientes merced a su escala de valores y compromisos con los hechos, con la eficacia. Potencia y acto se conjugan para alcanzar un estado de capacidad.

Ospina (2002) y Rosas (2008) discuten una idea cercana al analizar y diferenciar entre capacidad indicada y capacidad efectiva. La primera alude a las atribuciones que jurídicamente le son dadas y reconocidas a determinada instancia del sector público, mientras que la segunda se refiere a la eficacia con que se cumplen aquéllas. En efecto, pueden diferenciarse analíticamente, pero son indisolubles al verificarse los resultados; no se puede ser capaz si se disocian el poder hacer y el hacer, el proyecto y los resultados.

Vale la pena puntualizar que, aunque son importantes los resultados, el concepto no se limita a éstos. La literatura diferencia entre capacidades como producto o resultado y capacidades como proceso (Ospina, 2002). En el primer caso, figuran las capacidades desarrolladas y vistas por sus resultados; en cambio, en el segundo, se encuentran las que reflejan el esfuerzo por desarrollarlas, es decir, ¿qué productos se derivan de las capacidades? En consecuencia, ¿cómo impactan en la espiral de desarrollo de las propias capacidades? Este par conceptual permite entender que las capacidades constituyen una categoría dinámica que escala con diferentes ritmos y acervos entre caso y caso.

Profundizando, los estudiosos del trabajo han desarrollado el enfoque de competencias como una forma de referirse a las capacidades de los trabajadores para insertarse exitosamente en el horizonte laboral; sus componentes son de aplicación, básicamente, individual; sin embargo, guardan estrecha relación con el concepto de capacidades en el sentido empleado en este texto. Éstas son: a) saber; b) saber hacer; y c) saber ser (Mertens, 1996; Vargas *et al.*, 1996). El conocimiento (saber) que desarrolla capacidades es importante, pero es mejor cuando resuelve problemas (saber hacer) y cierra el círculo virtuoso si el sujeto capaz comprende y si asume su compromiso de transformar el sector público al que pertenece (saber ser).

Es en este sentido, se ha insistido en la composición compleja del término capacidades institucionales y su alusión a habilidades que existen en acto y potencia, que implican el binomio técnico-político, que se desplazan en un espacio multinivel, que son multidimensionales; en fin, el término amerita una profunda discusión, pero, sobre todo, una delimitación, como se verá, de acuerdo con el uso específico que se le dará, es decir que las capacidades, conceptualmente, se desplazan de lo abstracto a lo concreto en función del segmento del sector público y de las tareas que se pretenden atender eficazmente.

## Métodos y operacionalización

### ***Un concepto polisémico***

La operacionalización del concepto de capacidad institucional (o su plural) enfrenta el problema de precisar su contenido. Como bien sugieren Alba y Gómez, “el uso laxo del término capacidad ha dificultado su definición, ya que es común su utilización como sinónimo de calidad administrativa, desempeño organizacional, eficiencia de gestión, capacitación, entre otros” (2010: 52); sin embargo, no significa que sea improductivo o fatalmente impreciso. En realidad, debe entenderse que su extensión hacia diferentes ámbitos demanda un esfuerzo casuístico para delimitar perímetros, actores, niveles y dimensiones, entre otros factores.

Alba y Gómez apuntan que la literatura especializada coincide en que el término capacidades se centra en dos elementos fundamentales: “las habilidades (¿capacidad para qué?) y los agentes (¿capacidad para quién?)” (2010: 57). De esto nace una propuesta conceptual que las define como “el conjunto de habilidades que facultan potencialmente a los distintos agentes, ya sean instituciones, organizaciones o individuos para lograr sus objetivos” (Alba y Gómez, 2010: 57-58). De entrada, se reduce la abstracción.

En el ámbito del sector público, la capacidad institucional puede entenderse como la “habilidad de las instituciones en su conjunto, desde los individuos a través de las organizaciones, la legislación y los instrumentos de política utilizados para llevar -*sic*- desarrollar una tarea” (Meene y Brown, 2007: 2; citados en Carrera y Rivera, 2012: 16). Si bien no aporta mucho al concepto, sí refuerza el carácter multidimensional del término y advierte sobre la necesidad de situarse en una tarea específica (servicios públicos, servicios sociales, dotación de bienes públicos) para indicar sus propios requerimientos y habilidades.

Rosas reitera la polisemia en cuestión, pero, además, puntualiza que ninguna en específico es la definición “a comprender”:

La manera como se defina determinará sus referentes observables, delimitará qué está incluido en él y, por lo mismo, qué está excluido, qué características, propiedades o atributos considerar. La definición que se asuma establecerá la

observabilidad del concepto en un momento histórico-temporal y en problemas públicos específicos (Rosas, 2019: 89).

En efecto, cualquier definición que se acepte deberá complementarse con el contexto que la enmarca. A los ojos críticos pudiera parecerles una grave imprecisión, pero, en realidad, refleja que los contornos del concepto se determinan por la singularidad de cada caso.

### **Los referentes empíricos**

Con estas ideas subyacentes es oportuno plantearse, muy específicamente, cómo debieran definirse las capacidades institucionales. En primer término, es conveniente destacar que el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española remite la primera entrada de *capacidad* a la cualidad de capaz. Ésta, a su vez, entre diversos significados y adjetivos, califica a quien puede realizar la acción que expresa; entonces, se es capaz y se tiene capacidad cuando se hace realidad el compromiso adquirido, merced a sus habilidades, independientemente de que se hable de sujetos individuales o colectivos.

Ahora bien, el esfuerzo semántico no se refiere al término *capacidades* en abstracto, sino a las capacidades *institucionales*, aquéllas que moldean y son moldeadas por las instituciones prevaleciente. Si las instituciones son asumidas como las reglas de un ámbito organizacional, formales o informales, que pautan el comportamiento de las personas (March y Olsen, 1997), se estaría hablando de aquellas habilidades indicadas y acotadas por las normas y convenciones éticas, jurídicas, técnicas y pragmáticas de determinado segmento del sector público.

Entonces, retomando los diversos niveles en que se expresan y desarrollan, enfocándose en el ámbito público y considerando el marco de gobernanza hoy ineludible, en este trabajo, el concepto de capacidades institucionales se define como el conjunto de habilidades técnicas y políticas de algún segmento del sector público para cumplir eficazmente con las tareas y funciones que le son propias, en un horizonte caracterizado por la interdependencia con diversos actores públicos, sociales y privados, cuya

interacción se basa en la convicción del máximo rendimiento, con ayuda del acuerdo y la racionalidad.

A efecto de ahondar en la interacción de diversos actores es conveniente precisar la referencia a los diferentes niveles en que son observables las capacidades institucionales. Diversos autores (Grindle, 1997, citada en Ospina, 2002) coinciden en que las capacidades pueden encontrarse en diferentes niveles, en un desplazamiento de doble vía que va de lo micro hasta lo macro y viceversa, en el que puede haber tres niveles analíticos diferentes, como ya se ha mencionado. Esta propuesta es útil si se considera que permite una mirada transversal al desempeño del sector público.

Aunque los elementos y niveles del conjunto varían entre los diversos estudiosos, hay coincidencia en que cualquier agencia gubernamental está imbricada en una retícula que alude a múltiples dimensiones. Rosas ejemplifica el caso de un gobierno local y considera que:

la capacidad estará en manos de las instancias de gobierno que ocupan el aparato Ejecutivo local, pero no podrá explicarse sólo en términos de lo que sucede al interior de dichas instancias –“puertas adentro”– ni en su limitado vínculo con los poderes Legislativo y Judicial; además de estas consideraciones, es necesario reconocer que la capacidad institucional y el sector público están inmersos en una realidad que se distingue por un contexto sociohistórico específico caracterizado por un sistema económico, político y social particular, con ciertas relaciones y actores sociales, además de estar inserta en un entorno internacional (Rosas, 2008: 127).

Rosas (2008) reagrupa las aportaciones anteriores y propone un esquema en el que se visualizan tres niveles del que se pueden inferir los componentes de las capacidades institucionales: el nivel micro, que alude al individuo; el nivel meso, que se centra en la organización; y el nivel macro, que se refiere a las instituciones y al entorno económico, político y social. La autora divide las capacidades en políticas y administrativas, pero resulta conveniente referir la ecuación al binomio “políticas y técnicas”, debido a que estas últimas subsumen a las de carácter administrativo, además de que permiten englobar a aquéllas que son propias de una política o tarea específica. Así, en la tabla 1, se especifican las capacidades empíricamente observables.

**Tabla 1**  
**Referentes de capacidades empíricamente observables**

Tipo de capacidad	Nivel	Referentes de habilidades
Técnica	Micro: el individuo	Cantidad de personal, tipo de contratación y reclutamiento, horario, perfil, mecanismos de promoción, evaluación, sistemas de sanciones, recompensas, salarios y capacitación.
	Meso: la organización	Presupuesto, misión y visión compartidas, coordinación interna, toma de decisiones, marco normativo, relación con los ciudadanos-usuarios, evaluación de políticas, desarrollo de manuales internos e integración de los valores postulados por el enfoque de la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH): social, económico y ambiental.
Política	Macro: el contexto institucional	RIG, participación en redes de políticas, convenios interinstitucionales, asimilación de agenda externa y rendición de cuentas.

Fuente: elaboración propia con base en Rosas (2008).

La tabla anterior es enunciativa de las habilidades que deben desarrollarse en cada nivel, pero no limitativa. Esto significa que, dependiendo de las tareas y políticas específicas, se suman o se restan habilidades. Por ejemplo, no es lo mismo pensar en funciones de desarrollo urbano que en aquéllas de servicios sociales; cada una de éstas responde a sus requerimientos y campos de acción.

Tampoco puede asumirse limitativamente que en el micro y meso las capacidades son exclusivamente técnicas, pues se negaría la inevitabilidad de fenómenos políticos en los microsistemas. De la misma manera, no puede sostenerse que en el nivel macro las capacidades sean sólo políticas, de relaciones de poder, ya que existen procesos de gran contenido técnico en el macrosistema que demandan un acervo de capacidades para insertarse con éxito en redes de políticas, gestionar beneficios locales ante organismos nacionales e internacionales o gestionar financiamientos ante organismos multilaterales, por ejemplo.

## **Capacidades institucionales en la gestión municipal del agua**

En este apartado, se ofrecen los resultados del análisis semántico que detallan las capacidades institucionales que los gobiernos municipales deben desarrollar, de carácter político y técnico, en los diferentes niveles y con diferentes actores públicos, sociales y privados, para cumplir con su responsabilidad en la gestión del agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales. El procedimiento consiste en derivar preguntas del acervo y discusión de la gestión pública; por eso, recurrentemente, se refiere autores relevantes en el tema.

### ***Los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales como sistema***

Además de los referentes de habilidades propios de los niveles micro, meso y macro (tabla 1), es pertinente sumar la habilidad para la gestión sistémica del agua, pues, por múltiples razones, junto con la escases de recursos en la gestión municipal (financieros, tecnológicos, de conocimiento) es recurrente enfrentar servicios fragmentados e incompletos.

El servicio del agua, reñido con la fragmentación, es un sistema que implica diversos subsistemas que de omitirse cualquiera de ellos resulta agobiante para el ciudadano, perjudicial para otras áreas de la vida local y degradante para el medio ambiente. Dichos subsistemas se concatenan: fuentes de aprovechamiento (acuíferos, ríos, manantiales, etc.), suministro público, desalojo, conducción y alcantarillas, tratamiento de aguas residuales y disposición final. Se trata de un eslabonamiento que podría denominarse ciclo urbano del agua.

Al nivel de los individuos y de la organización es menester configurar acervos y estructuras con una perspectiva sistémica del servicio. La fragmentación o mutilación del ciclo urbano del agua es la antítesis de capacidades institucionales enfocadas en políticas locales del agua con un enfoque sistémico para desalentar cualquier discordancia entre los subsistemas.

Por ejemplo, al observar las estadísticas nacionales, la discordancia entre la cobertura en el suministro de agua potable y de drenaje hace suponer que no todos los gobiernos municipales (o los responsables sustitutos) atienden con enfoque sistémico entrada y salida. Lo mismo ocurre con el tratamiento de aguas residuales, cuyo índice es menor al de los anteriores subsistemas. Esto es un indicativo de la necesidad del pensamiento sistémico en el ciclo urbano del agua, así sea gradual; de hecho, es una señal de un repunte o decremento de capacidades institucionales. Mayor integración sistémica revela mayores capacidades institucionales.

### ***Nivel micro***

Este nivel se centra en el individuo, por lo que identificar e incrementar capacidades institucionales pasa por impulsar habilidades que se reflejan de manera personal, aunque esto no exime el vínculo e impacto que se genera con los otros niveles. Las siguientes líneas dan cuenta de tales capacidades.

Independientemente de su tamaño territorial y poblacional, la gestión del agua requiere, en mérito de su complejidad, personal administrativo con capacidades para la planeación, la implementación y la evaluación de sus políticas, así como para el manejo de instrumentos tecnológicos, financieros y normativos. Paralelamente, se requiere personal técnico con capacidades para el manejo de cada segmento del ciclo urbano del agua.

La pregunta recurrente en este nivel es: ¿se cuenta con suficiente personal capacitado para elaborar diagnósticos técnico-administrativos, levantar encuestas, hacer presupuestos financieros, interactuar con la ciudadanía, evaluar resultados, operar equipos electromecánicos, mantener infraestructura, detectar fallas en suministro, conducción y desalojo de aguas, y buscar innovaciones? Aunque parezca una cándida pregunta que reta la precariedad de muchos municipios, es prioritario percatarse de que una respuesta negativa en cada una de las partes representa un empobrecimiento de las capacidades institucionales. Ahora bien, no se trata de contratar personal aquí y allá, sino de preguntarse si el que ha sido reclutado satisface las necesidades. Como ya se dijo, cada caso es diferente; la cuestión es armonizar cantidad y cualidad de personal con las necesidades de gestión.

También se debe considerar que el orden municipal padece de un alto nivel de rotación de personal (Sandoval, 2013), lo que se refleja como pérdida constante de memoria institucional, es decir, el aprendizaje de los gobiernos municipales se diluye con el constante movimiento de los recursos humanos a causa de la inestabilidad laboral. La explicación de esta circunstancia se halla notablemente en el tipo de contratación del personal, debido a que amiguismo, compadrazgo e influyentismo suelen suplir mecanismos de contratación y reclutamiento basados en perfiles profesionales y profesionalizados.

Los gobiernos municipales procuran e incrementan sus capacidades institucionales cuando implementan mecanismos de contratación y reclutamiento de personal basados en el mérito. Las modalidades pueden ser variadas, desde perfiles con competencias laborales certificadas hasta sistemas municipales de profesionalización. En realidad, el tamaño y el nivel de complejidad social determinan el alcance. Los municipios más pequeños difícilmente podrían emprender sistemas profesionalizantes sin comprometer sus finanzas; no obstante, es muy asequible la contratación atendiendo perfiles y, en reciprocidad, ofreciendo garantías y estabilidad laboral.

Las preguntas frecuentes al respecto son: ¿el personal reclutado cuenta con competencias laborales certificadas o perfil idóneo?, ¿existen sistemas de detección de necesidades de contratación? y ¿hay sistemas que permitan la contratación y la permanencia del personal con base en perfiles profesionales?

Con respecto al horario del personal, las necesidades de disponibilidad de tiempo en la gestión del agua apuntan a un marco complejo en vista de que el líquido vital debe estar al alcance de la población permanentemente y de que su entorno está sujeto a múltiples riesgos. Con este telón de trasfondo es posible imaginar que el personal (operativo, administrativo o de atención a emergencias) con capacidades institucionales configura sus horarios de acuerdo con los requerimientos mediatos e inmediatos. Fenómenos imponderables, como fugas, encharcamientos e inundaciones, y la obligada atención a los usuarios en horas ajustadas a sus necesidades muestran la idoneidad de establecer horarios acordes con las vicisitudes del servicio.

Los horarios pudieran parecer materia poco trascendente, no en vano es considerada como adjetiva; sin embargo, en la gestión del agua, juegan un papel importante. Además de respetar los derechos laborales del personal, también deben ajustarse para responder a la sustantividad de los servicios de

agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales. Esto implica el diseño de horarios especiales mediante los cuales se garantice la eficacia de la gestión.

En lo referente a los horarios, las preguntas orientadas a ponderar la existencia de capacidades institucionales son: ¿los horarios del personal administrativo responden a las necesidades de los usuarios?, ¿las contingencias en el suministro, la conducción y el desalojo de agua pueden ser atendidas por disponibilidad de personal en horas no convencionales? y ¿la eventual existencia de horarios especiales protege los derechos laborales del personal?

Las capacidades institucionales no pueden entenderse como una meta predefinida a la que todo el personal aspira a llegar: en realidad, su búsqueda y consecución deben estimularse a través de mecanismos meritocráticos que reconozcan el esfuerzo y que demuestren la conveniencia de ampliar y ejecutar las habilidades personales. Este afán se relaciona con la posibilidad de promoverse dentro de la organización gubernamental. Mucho se ha escrito sobre los riesgos de la inmovilidad burocrática (Pardo, 1995), que generalmente deriva en la improductividad y la ausencia de compromiso, es decir, en la incapacidad institucional.

La gestión del agua, como otras áreas, requiere capacidades específicas realizables por apropiación, cultivo e innovación, cuestión cercana a la institucionalización de mecanismos de promoción que pauten el comportamiento evolutivo del personal. Hurgar en las capacidades institucionales conlleva cuestionarse si existen mecanismos de promoción de personal que, paralelamente, se asuman como mecanismos de reciprocidad individuo-organización.

Una batería de preguntas sobre mecanismos de promoción que refieran capacidades institucionales es: ¿existen mecanismos escalafonarios que permitan al personal ascender en la estructura organizacional y en las consecuentes percepciones? y ¿una eventual promoción de personal escapa a criterios de patronazgo?

Los diferentes segmentos de la gestión reclaman competencias específicas como se ejemplifica: el personal de ventanilla acreditará empatía con los usuarios, amén de su eficacia y eficiencia; los responsables de la calidad del agua deberán conocer a cabalidad las opciones de potabilización; y el personal atento a las fugas de agua será hábil en el manejo de técnicas y

herramientas para contenerlas. La cuestión es que las competencias deben ser evaluadas; de lo contrario, el sistema colapsa. En tal sentido, la existencia o inexistencia de sistemas de evaluación remite a una organización capaz o incapaz de cubrir el servicio de agua.

Actualmente, hay una amplia discusión respecto a la necesaria evaluación del personal. Vale la pena referir una de las posturas más significativas, conocida como competencias laborales. En esta óptica, no es central el grado o título académico del personal, sino su capacidad, es decir, sus habilidades y destrezas para desempeñarse en el cargo para el cual ha sido contratado. En consecuencia, hay un sistema que identifica las competencias necesarias para desarrollar una función y otro que evalúa y certifica al personal competente para desarrollarla. El plusvalor radica en la posibilidad de que la capacidad y el reconocimiento se concilien en beneficio de los usuarios y del servicio público.

Aunque los mecanismos de evaluación pueden variar, se debe reconocer la importancia de las respuestas a las siguientes preguntas: ¿existen sistemas de evaluación?, ¿la evaluación ocurre mediante sistemas objetivos y meritocráticos?, ¿los usuarios participan en la evaluación del personal?, ¿la evaluación constituye un mecanismo para la permanencia laboral, para corregir fallas y para la promoción del personal?

En consonancia con March y Olsen (1997), una fuente de estabilidad en las organizaciones se encuentra en las instituciones. Éstas, al generar certidumbre entre los miembros de la organización, moldean la conducta y permiten metas comunes. Así, más allá de episódicos cambios dramáticos llenos de conflicto, es conveniente optar por el impulso de instituciones basadas en recompensas y eventuales sanciones que definan con claridad el rumbo institucional.

Las normas éticas, jurídicas, técnicas y pragmáticas calificadas como imprescindibles han de ser institucionalizadas, es decir, expresadas en la formalidad, pero cultivadas y garantizadas en la práctica. Por ende, el cumplimiento y la omisión deben corresponderse con sistemas de recompensas y sanciones, con el cuidado de no agobiar innecesariamente al personal. En el centro de este delicado tema está el valor supremo del público ciudadano, meritorio de servicios de calidad, gracias a gobiernos cuidadosos de su personal.

Las preguntas relacionadas con las capacidades institucionales son: ¿existen sistemas de sanciones y recompensas?, ¿hay mecanismos para detectar objetivamente tanto desempeños relevantes como execrables? y ¿el eventual sistema de sanciones y recompensas tiene contrapesos y fiscalizaciones?

Uno de los elementos que define el trabajo profesional es la remuneración económica, es decir, se es profesional en un campo laboral porque es la actividad que sustenta económicamente su existencia; por eso, se pide que el profesional sea competente para el trabajo que debe desarrollar. Precisamente, una de las expresiones de que las organizaciones reconocen el trabajo competente es el salario. El nivel de capacidades debe corresponderse con la remuneración, pero, además, debe ser transparente el sistema que asigna ésta, de tal manera que haya un escalafón claro que sea referente.

La discrecionalidad en la asignación de sueldos y salarios constituye una fuente de inconformidad y merma el compromiso con los objetivos de la organización. Los estudiosos de fenómenos como el clientelismo y el patronazgo (Sevgi Günaytesis y Louis Roniger, citados en Resico, 2015) coinciden en señalarlos como intercambios oprobiosos de favores que, cuando determinan quién es el beneficiario, suplen cualquier sistema racional de contratación y remuneración. De hecho, fincar las relaciones laborales de esta manera niega cualquier intento de incrementar las capacidades institucionales, ya que tienen por moneda de cambio lealtades y apegos ajenos al interés público.

En consecuencia, las preguntas que acompañan este tema son: ¿existe un sistema escalafonario que concilie capacidades con sueldos y salarios?, ¿hay monitores de las asignaciones de sueldos y salarios orientados por evaluaciones y certificaciones? y ¿la organización brinda expectativas de movilidad económica indizada al incremento de capacidades?

Finalmente, otra manifestación de las capacidades institucionales es la existencia y el funcionamiento de un sistema de capacitación del personal. Es evidente que, más allá de la formación académica y técnica con la que se recluta al personal, la dinámica de la gestión pública y su vida contingente imponen la necesidad de capacitarse constantemente. Los diferentes segmentos de la gestión del agua aconsejan la capacitación para el desempeño con valor público.

Particularmente, las administraciones públicas municipales, además de problemas recurrentes como altas tasas de rotación de personal o financiamiento insuficiente, sufren de déficit de capacidades para el desempeño adecuado; por tanto, es común asociar la gestión municipal con la simplicidad. Esta idea es errónea en origen: la gestión del agua implica una serie de saberes diversos de índole técnica y administrativa; la falta de capacitación es generadora de improvisaciones y termina por atrofiar el sistema.

Las preguntas en torno a las capacidades institucionales en este aspecto son: ¿existen perfiles para cada puesto capaces de revelar la presencia o ausencia de capacitación para la función?, ¿hay mecanismos para detectar la necesidad de capacidades específicas? y, sobre capacitación, ¿hay programas que concilien necesidades con satisfactores?

### ***Nivel meso***

Aunque se ha planteado que las habilidades y destrezas se reflejan en los individuos, es decir, en el nivel micro, hay una serie de capacidades que se materializan corporativamente, lo que significa que, más allá de las personas, las desarrollan las organizaciones: este es el nivel meso. En este entendido, las organizaciones aprenden, se desarrollan, acumulan acervos y, hay que decirlo, pueden sufrir procesos inversos de deterioro institucional. La teoría de la organización (Arellano y Cabrero, 2000) ha desarrollado ampliamente esta idea; de hecho, considera que las organizaciones pueden presentar diferentes formas para responder al entorno. Las organizaciones son el producto de lo que ocurre a su alrededor, pero, también, escriben su propia historia, lo que las hace diferentes a otras. Enseguida se abordan algunas cuestiones que revelan el avance o deterioro de las capacidades institucionales de las organizaciones en la gestión del agua.

El cuidado de los recursos públicos no tiene que ver sólo con abatir los índices de corrupción. Además de procurar la suficiencia de agua, los responsables de su gestión deben velar por una correcta asignación, distribución y ejecución de los recursos, por lo que deben confeccionar el presupuesto de tal manera que los resultados previstos alcancen. Por supuesto que este cometido implica evaluar el quehacer público basado en indicadores de desempeño.

El ciclo presupuestal debe ser parte de un proceso en el que la organización incluya las diferentes áreas involucradas, lo que implica una tarea permanente y no un momento intensivo de cuño burocrático. En consecuencia, se debe garantizar una estrategia de planificación que fije claramente las metas del sector. Esta fase habrá de generar programas basados en presupuestos racionales. Transversalmente, la evaluación del desempeño debe mostrar la idoneidad para refrendar o replantear estrategias, es decir, una presupuestación basada en los resultados.

Este proceso de planificación de los recursos financieros conduce a una serie de interrogantes que hablan de la capacidad corporativa: ¿las diferentes áreas (administrativa, suministro, mantenimiento, tratamiento, etc.) participan a través de diagnósticos en la planificación?, ¿el área de planeación corrobora que las diferentes áreas hayan definido metas claras?, ¿el presupuesto muestra una línea congruente con los programas?, ¿existe un sistema de evaluación del desempeño? y, ¿hay condiciones para la participación activa de las diferentes áreas en la conciliación del presupuesto con los resultados?

Definir la misión y la visión de la institución es parte de las responsabilidades estratégicas de la directiva (Armijo, 2011), mas no es un trabajo exclusivo de la alta burocracia. Parte de la historia organizacional se escribe con la deliberada intención de promover la identidad y alinear los esfuerzos para definir claramente la filosofía corporativa, es decir, para esclarecer la razón de ser de la institución, la misión, y para definir el futuro deseable, la visión. Ambos componentes, bien trabajados, constituyen los ejes sobre los que se orientarán los resultados. Su difusión e institucionalización son importantes para conectar a todos los miembros de la organización. Lograrlo crea rutinas positivas y reduce la atención organizacional. De lo contrario, si se asume superficialmente que todos los involucrados están enfocados en la misma ruta, esto puede causar trastornos en el desempeño sin atinar a explicaciones racionales.

Las preguntas sobre el desarrollo de capacidades institucionales para el desempeño estratégico son: ¿la organización desarrolla estrategias para definir y cultivar el apego a la misión y la visión institucionales?, ¿existen mecanismos para monitorear su comprensión y asimilación? y ¿la planeación está claramente vinculada con la misión y la visión?

La coordinación interna parte del supuesto de que la organización ha desarrollado mecanismos para comunicarse en un ambiente de pares, es decir, más allá de la estructura y jerarquía formal persiste la vocación para resolver la vida interna a través del entendimiento (Aguilar, 2006). Coordinación significa ordenarse entre iguales y horizontalizar las relaciones como premisa para alcanzar objetivos comunes.

En las organizaciones públicas mexicanas es recurrente el predominio de instituciones informales proclives a la jerarquización, cuestión que impide coordinarse internamente y favorece el subordinarse, aunque no haya lugar, jurídicamente, a ello. Así, no sólo se trastoca el desarrollo democrático y legal, sino que también palidece la acción conjunta. En la gestión hídrica coexisten áreas tan disímbolas que pueden ir de la gestión financiera a la operación técnica de acuíferos, pero, inevitablemente, deben coordinarse para entregar agua suficiente y de calidad; por consiguiente, es menester la existencia de protocolos de coordinación.

La coordinación interna es un factor de desarrollo de capacidades institucionales cuando se formulan interrogantes similares a las siguientes: ¿existen protocolos para interactuar entre las diferentes áreas en beneficio de políticas conjuntas?, ¿se privilegia la coordinación horizontal sobre la jerarquía interna? y ¿hay mecanismos para difundir los acuerdos de coordinación al interior de la organización?

En sentido similar a las líneas anteriores, la toma de decisiones puede ocurrir en un marco de jerarquía o tornarse estratégicamente horizontal a favor de políticas conjuntas. Las decisiones en las diferentes fases (diseño, implementación) de las políticas sobre presupuesto, obras, cambios de presión hidráulica, búsqueda de financiamiento externo, acuerdos con otras autoridades, etc., pueden tomarse en la soledad de los escritorios ejecutivos o buscar el consenso y mejorar su racionalidad.

En este punto, las preguntas se refieren a la existencia de protocolos para la toma de decisiones coyunturales: ¿existen paneles de discusión y acuerdo?, ¿hay intercambio de información entre los diferentes niveles de la organización para mejorar la discusión y la eventual toma de decisiones?

En referencia al marco normativo es importante puntualizar que las capacidades institucionales cursan, al menos, por dos derroteros. Por un lado, comprender y apegarse a las leyes federales y estatales que impactan la

gestión del agua. Por otro lado, que la organización responsable desarrolle sus propios instrumentos, tales como reglamentos (internos y externos, sancionados por el ayuntamiento) y disposiciones administrativas que brinden certidumbre jurídica al área.

La potestad reglamentaria de los municipios ha sido poco desarrollada. De acuerdo con el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed, 2019), en 2010, en 458 municipios no existía ningún reglamento municipal y sólo 481 poseían en su totalidad los 17 reglamentos básicos derivados de las atribuciones que les otorga la Constitución Mexicana (en concordancia con las bases metodológicas del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017).

En consecuencia, son pertinentes las siguientes preguntas: ¿existen mecanismos para procurar un desempeño organizacional apegado a la legislación del área?, ¿hay reglamentos específicos para los diferentes segmentos comprendidos en el sistema de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales? y ¿se procura una política de mejora regulatoria?

Una de las expresiones sobre la capacidad institucional de los gobiernos municipales es la de poder establecer contacto y establecer vínculos con los ciudadanos usuarios de los servicios públicos, de tal manera que éstos estén satisfechos con el desempeño de aquéllos. En la evolución de la gestión pública, se ha puesto atención a este rubro a través de los trabajos en materia de calidad. En efecto, a diferencia de otras épocas, la calidad es definida por los usuarios y no una (auto) calificación de los gobiernos. Antes de la autocomplacencia gubernamental respecto a su propio desempeño, se encuentra la valoración externa.

La gestión de calidad implica (Aguilar, 2006; CLAD, 2008) que los gobiernos se preocupen y desarrollen, al menos, dos estrategias: por una parte, el público ciudadano debe ser consultado recurrente y sistemáticamente sobre la satisfacción alcanzada por el desempeño; por otra parte, la organización responsable debe establecer estándares sobre los bienes y servicios públicos que oferta. Con ambas estrategias se traza una ruta para procurar la centralidad de los usuarios, gracias a la cual sabe qué puede esperar y calificar. Estándares de desempeño y consulta permanente sobre satisfacción del usuario coadyuvan al cultivo de una relación armónica gobierno-sociedad.

Por lo tanto, para evidenciar capacidades institucionales, son pertinentes estas interrogantes: ¿existe una manifiesta política de calidad, compartida por los integrantes de la organización?, ¿existen mecanismos de consulta a usuarios, permanente y sistemática, sobre la satisfacción del desempeño gubernamental? y ¿la organización desarrolla estándares de calidad sobre los diferentes segmentos en la provisión de bienes y servicios del tipo ISO u otros?

En la búsqueda de incrementar la calidad y el valor público en el desempeño gubernamental, los gobiernos no pueden menos que examinar sus pasos para evaluar sus políticas con el propósito de enmendar o corroborar estrategias, instrumentos y premisas de actuación. La ausencia de evaluación acarrea el riesgo de repetir errores (aun involuntarios); por el contrario, los sistemas de evaluación permiten mejorar el desempeño organizacional al descubrir diagnósticos equivocados, efectos no esperados, herramientas mal seleccionadas o aplicadas y, en el peor de los casos, desviaciones e intereses aviesos.

La evaluación de políticas es una de las áreas desarrolladas con más ahínco en los últimos tiempos (Cardozo, 2008) y ha significado el incremento de su valor público. Ese desarrollo ha planteado la necesidad de concebirla en diferentes momentos; antes, para el diseño de políticas; durante, para controlar procesos; después, para sopesar resultados. Por supuesto, los sistemas de evaluación implican un trabajo convencido, sistemático y acumulativo para apartarse de la simple intuición y simulación.

Las preguntas que surgen en torno a este tema son: ¿existe un esfuerzo organizacional por evaluar las políticas hídricas?, ¿los miembros de la organización conocen los estándares que se esperan evaluar? y ¿los resultados de la eventual evaluación se usan como insumos para mejorar las políticas?

Una de las formas en que las organizaciones públicas expresan su expectativa de desempeño es la elaboración y socialización de manuales internos relativos a su estructura y funciones y los que tienen que ver con los procedimientos. Así, sus integrantes conocen la arquitectura institucional, sus obligaciones y tareas, reduciendo la incertidumbre y precisando la eficacia. Estos instrumentos, de carácter vinculante, alinean los esfuerzos internos y brindan personalidad operativa a las organizaciones.

Las preguntas sobre el desarrollo de estas capacidades son: ¿existen espacios institucionales dedicados al desarrollo de manuales internos?, ¿hay

manuales de organización y funcionamiento?, ¿existen manuales de procedimientos? y ¿los manuales están sometidos a procesos didácticos, diagnósticos y de mejora organizacional?

La LAN define la GIRH como el proceso que promueve la gestión y el desarrollo coordinado del agua, la tierra y los recursos relacionados con ellos y el ambiente con el fin de maximizar el bienestar social y económico equitativamente y sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales, pero bajo la idea de aplicar este concepto a la gestión del agua en las comunidades. Se puede decir que el propósito de este enfoque es evitar la gestión fragmentada, a fin de que los diferentes segmentos del sistema deban verse integrados, así como las repercusiones sociales, económicas y ambientales de lo que hacen y dejan de hacer los gobiernos municipales o las instancias responsables (Dourojeanni *et al.*, 2002).

En la vía de los hechos, la organización debe procurar que cualquiera de sus decisiones y políticas no afecte aspectos o personas a causa de visiones segmentadas. Hay ejemplos. Una política de ampliación de cobertura del servicio de agua potable debe valorar no solamente el beneficio social, sino el impacto ambiental y económico que tendrá; así mismo, una decisión de incremento de tarifas deberá considerar el perjuicio o la exclusión que pudiera causar a los estratos sociales más desprotegidos; también, consentir drenajes a cielo abierto o fosas sépticas deberá preverse como permisibilidad y riesgo de fuentes de contaminación social y de acuíferos.

Las preguntas alusivas son: ¿hay esfuerzos organizacionales para socializar y evaluar el conocimiento del enfoque GIRH?, ¿los planes y programas prevén el enfoque GIRH? y ¿hay instancias dedicadas al cuidado del enfoque GIRH?

### ***Nivel macro***

En este nivel, las capacidades institucionales, cuando son positivas, cobran forma por la solvencia en la implementación de sus políticas, las cuales guardan una relación simbiótica entre la organización y el contexto económico, político y social; en otras palabras, navegan eficazmente aprovechando su entorno y lo modifican a través de la hábil conducción de aspectos como las RIG, participación en redes de políticas, convenios interinstitucionales, asimilación

de agenda externa y rendición de cuentas. No se trata de responsabilizar a los gobiernos por las características del contexto, pero sí de indicar su habilidad y capacidad para solventar problemas y aprovechar oportunidades relativas.

En cuanto a las RIG, que consisten en los intercambios de diversa índole entre diferentes niveles de gobierno en un contexto federativo (Wright, 1997), puede decirse que, a pesar de que en los sistemas federativos es obligación y norma de operación la acción conjunta, una muy marcada tendencia mexicana hacia la centralización evita la cooperación entre gobiernos, sacrificando con ello posibilidades de sumar conocimiento y recursos. Esta condición se agrava con el recurrente autosometimiento al orden unicéntrico por el que estados y municipios entregan parte de su colaboración y talento.

En el escenario deseable, deben producirse políticas coordinadas (Schnabel, 2020), políticas coproducidas basadas en el entendimiento mutuo. La premisa es que el orden federativo es de coordinación y no de jerarquía, gracias a lo cual los participantes contraen compromisos con el éxito y los resultados esperados. En este sentido, los gobiernos responsables de la gestión del agua procuran aprovechar recursos, colaboración y solidaridad de otros gobiernos merced a su conocimiento del marco jurídico, programas supralocales y capacidad para establecer acuerdos.

Las preguntas pertinentes refieren: ¿la organización conoce y aprovecha la normativa y los programas de otros órdenes de gobierno (incluso del mismo nivel) para mejorar su desempeño? y ¿la organización cuenta con instancias que cultiven las RIG y generen información organizacional al respecto?

No obstante, no basta con interactuar con otros gobiernos; es necesario hacerlo con las organizaciones interesadas en la gestión del agua, con empresarios, centros de pensamiento expertos en el tema, en fin, con cualquier expresión social que pueda contribuir a la mejora hídrica. El tiempo de los gobiernos locales solitarios, perplejos, ermitaños y ensimismados es cosa del pasado; tal inmovilidad impacta su rendimiento, es decir, no puede ser potestativo quedar al margen de la energía social, ya que en ello se va la oportunidad de enriquecer su trabajo público.

La referencia del párrafo anterior es al concepto de redes de políticas. Éste se ha definido como aquellos patrones “más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de los problemas y/o de los programas de políticas (Klijn, 1997: 5).

La tendencia a la formación de redes ha despertado gran interés en mérito de su idoneidad para estudiar, pero también para intensificar la atención a determinado tema. La gestión del agua es de escala compleja. Sus problemas no son de resolución aislada. En consecuencia, es de interés público insertarse en redes virtuosas para aprovechar su bagaje, recursos, vínculos y colaboración.

Cuando se quiere explorar la procuración y pertenencia a redes de políticas, son pertinentes las siguientes interrogantes: ¿la instancia responsable de la gestión cultiva vínculos planificada y sistemáticamente con otros actores involucrados en el sector?, ¿el gobierno municipal es reconocido en las redes de políticas hídricas? y ¿el gobierno municipal identifica las redes de políticas afines a su responsabilidad en la gestión del agua?

Ahora bien, el desenvolvimiento de los gobiernos en los entramados sociales no puede limitarse a un ejercicio de relaciones superfluas. Muchos de los líderes y dirigentes de las organizaciones gubernamentales demuestran múltiples habilidades para la palestra, para la socialización; sin embargo, si ellas no van acompañadas de resultados en las políticas, es baladí.

Por ende, se espera de las instancias responsables de la gestión del agua interacción productiva con los diversos sectores del colectivo, pero, de manera específica, con los gobiernos estatales y federal. Tal productividad debe expresarse, justamente, en convenios y acuerdos que materialicen el esfuerzo y agreguen valor público a la coparticipación. Abundando, los gobiernos municipales deben atender a aquellas instancias de composición intergubernamental, gracias a las cuales se abre la posibilidad de expresión y coproducción en ciertas áreas de política. Schnabel (2020) se ha referido a los consejos intergubernamentales como esos espacios institucionales reservados, en los sistemas federativos, para gestionar las interdependencias y afinidades en busca de la coordinación.

Los gobiernos municipales, en la búsqueda por explorar sus capacidades institucionales, deben preguntarse: ¿se identifican los consejos intergubernamentales del sector hídrico, como los consejos de cuenca, así como la ruta para expresar sus posiciones técnicas y políticas? y ¿hay convenios interinstitucionales procurados exprofeso?

México es uno de los países que recurrentemente firma acuerdos internacionales en atención a fenómenos globales, por lo que puede

considerarse que parte de sus compromisos internos se derivan de una agenda proveniente del exterior, sobre todo de organismos multilaterales. Así, los compromisos para atender fenómenos como el cambio climático, corrupción del sector público, desarrollo sustentable, entre muchos otros, provienen tanto de la energía social interna como de allende las fronteras. La cuestión es considerar si tales compromisos son asimilados en el desempeño cotidiano de los gestores del agua. Respecto a la gestión hídrica, la agenda global ha pugnado por su integración a fin de combatir la fragmentación, recurrente e improductiva.

Uno de los enfoques que más ha influido mundialmente al sector hídrico es la GIRH. Sus premisas se encuentran expresadas en instrumentos diversos como la LAN y en la política hídrica. La cuestión es determinar el grado de asimilación que tiene en las políticas en curso, especialmente entre los gestores locales del agua.

Las preguntas obligadas al respecto son: ¿existen programas y normatividad local que expresen claramente la adhesión a los prolegómenos de la GIRH? y ¿la planeación hídrica fija metas de acuerdo con el enfoque GIRH?

Finalmente, la opacidad en la gestión pública ha sido uno de los mayores obstáculos para el desarrollo democrático y publiadministrativo, pues genera el ambiente ideal para sustraerse de la observación pública, de la transparencia y, eventualmente, de la responsabilidad pública, en el sentido de responder por actos y omisiones. En este ominoso supuesto, se desvanecen los contrapesos y se alienta la discrecionalidad como forma de gobierno, a pesar de que las consecuencias impactan la calidad de las políticas, no sólo por eventuales fallas ocultas, sino, en general, por el desvanecimiento de los sistemas de rendición de cuentas.

La rendición de cuentas, como política pública, se institucionaliza cuando hay instrumentos legales y de respaldo ético que obligan a los funcionarios públicos a responder por sus actos, manejo de recursos y resultados comprometidos. Es una forma de refinamiento democrático y de administración pública (Sosa, 2011), cuyo efecto ulterior es la generación de confianza y control público de la acción pública y sus políticas. Así, la gestión del agua incrementa su valor cuando existe la posibilidad de transparencia y rendición de cuentas que exhiban y cuestionen el valor agregado del desempeño de los responsables locales.

Las preguntas al respecto son: ¿existen sistemas de transparencia y rendición de cuentas explícitos?, ¿qué contrapesos se detectan en las decisiones y la presentación de resultados de las políticas hídricas? y ¿se enuncian obligaciones y metas al respecto en los instrumentos normativos y programáticos?

Los diversos niveles en que se ubican las capacidades institucionales de las instancias responsables de la gestión pública del agua, como se ha podido ver, se expresan en interrogantes simples, cuya profundidad en la atención puede y debe derivarse de la intensidad que se le atribuye a cada una. Una mirada global a tales interrogantes constituye una oportunidad para visualizar escenarios locales. La consecuencia esperada es que, de las respuestas particulares, los funcionarios y las organizaciones desprendan proyectos específicos para desarrollar y mejorar sus capacidades institucionales o, en el mejor de los casos, se tracen rutas de acción y se supere la densidad del concepto haciéndolo más asequible.

## **Conclusiones**

Este texto se ha enfocado en el esclarecimiento del término capacidades institucionales de los gobiernos municipales, específicamente en su responsabilidad para realizar la tarea de prestar los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales. Su motivación surge de la inevitabilidad de que sean estos espacios locales los responsables constitucionales de prestar el servicio y de que el agua sea un derecho humano constitucionalizado. Tal responsabilidad obliga a los municipios a cuestionarse si cuentan con las capacidades para enfrentar el reto.

En consecuencia, primero se ha dado respuesta a las preguntas ¿qué son las capacidades institucionales? y ¿qué capacidades institucionales debe desarrollar un gobierno municipal en su encomienda constitucional para prestar los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales? Las respuestas muestran una ruta de atención de los gobiernos municipales dispuestos a incrementar sus capacidades institucionales.

Considerando la creciente complejidad del sector hídrico y los retos de la gobernanza contemporánea, se ha convenido referirse a las capacidades institucionales como el conjunto de habilidades técnicas y políticas de los responsables de la gestión para cumplir eficazmente con las tareas y funciones que les son propias, en un horizonte caracterizado por la interdependencia con diversos actores públicos, sociales y privados, cuya interacción se basa en la convicción del máximo rendimiento derivado del acuerdo y la racionalidad.

Para efecto de avanzar en la concreción del concepto, se planteó que las capacidades institucionales se ubican en tres niveles posibles: el nivel micro, expresado principalmente en el individuo; el nivel meso, centrado en la organización; y el nivel macro, que comprende las instituciones y el entorno económico, político y social.

Además, para evitar la posible confusión que suele acompañar a la tipología de las capacidades, este trabajo considera pertinente dividir en dos sus posibilidades: las políticas y las técnicas, subsumiendo en estas últimas las de carácter administrativo. También se ha advertido sobre la improductividad de referirse a los tipos de capacidades como mutuamente excluyentes, es decir, que sea política o administrativa. La relatividad de cada una se explicó holgadamente.

En el penúltimo apartado, con base en la tabla 1, se plantearon las preguntas más significativas, cuyas respuestas muestran, en cada caso, las condiciones relativas a las capacidades institucionales que los gobiernos municipales debieran tener para enfrentar la tarea de prestar los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

Este trabajo, metodológicamente analítico, reduce la polisemia respecto al concepto de capacidades institucionales, pero, de manera simultánea, traza una ruta de acción a cada responsable, individual u organizacional, para superar eventuales estados de insuficiencia y permite formular programas de desarrollo institucional, asignatura pendiente en la reivindicación de los gobiernos locales.

## Fuentes consultadas

- Aguilar, Luis (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Alba, Ana de y Gómez, David (2010), “Capacidades: las piezas del rompecabezas del desarrollo”, en Gómez, David (coord.), *Capacidades institucionales para el desarrollo humano. Conceptos, índices y políticas públicas*, México, H. Cámara de Diputados, LXI Legislatura-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Universidad de Guadalajara-Miguel Ángel Porrúa, pp. 51-82.
- Arellano, David y Cabrero, Enrique (2000), “Introducción”, en Arellano, David; Cabrero, Enrique y Castillo, Arturo del (coords.), *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas-Miguel Ángel Porrúa, pp. 5-18.
- Armijo, Marianela (2011), “Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público”, *Serie Manuales, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)*, Santiago de Chile, <<https://cutt.ly/perKLXuv>>, 5 de septiembre de 2023.
- Bartolini, Stefano (1991), “Metodología de la investigación política”, en Bartolini, Stefano; Morlino, Leonardo y Cotta, Maurizio, *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza Editorial.
- BM (Banco Mundial) (2023), “Agua. Panorama general”, *Entendiendo a la Pobreza*, 28 de julio, <<https://cutt.ly/VerK2T9Y>>, 5 de septiembre de 2023.
- Cabrero, Enrique (2006), “Estudio introductorio”, en Bozeman, Barry (coord.), *La gestión pública. Su situación actual*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cardozo, Miriam (2008), “Gestión y evaluación participativas en políticas sociales”, *Política y Cultura*, núm. 30, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, pp. 137-163.

- Carrera-Hernández, Ady y Rivera, Gerardo (2012), *Diagnóstico institucional de la gestión hacendaria de los municipios del Estado de México*, México, Instituto Hacendario del Estado de México.
- CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) (2008), “Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública”, *Resolución No. 25*, San Salvador, El Salvador, <<https://cutt.ly/oerLyKXg>>, 5 de septiembre de 2023.
- DOF (Diario Oficial de la Federación) (1992), “Ley de Aguas Nacionales”, 1º de diciembre, Ciudad de México, Segob.
- Dourojeanni, Axel; Jouravlev, Andrei y Chávez, Guillermo (2002), “Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica”, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura, División de Recursos Naturales e Infraestructura*, núm. 47, Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL-ECLAL, <<https://cutt.ly/Wer8AT10>>, 5 de septiembre de 2023.
- Fleury, Sonia (1999), “Reforma del Estado en América Latina. ¿Hacia dónde?”, *Nueva Sociedad. Democracia y Sociedad en América Latina*, núm. 160, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert, pp. 58-80.
- García, Adriana (2020), “Aumenta consumo de agua en municipios metropolitanos por medidas sanitarias”, *El Sol de Toluca*, 6 de julio, Toluca, Organización Editorial Mexicana, Local, <<https://cutt.ly/Ner85IA2>>, 5 de septiembre de 2023.
- Gómez Jaimes, Sandra Gisela y Simental Franco, Víctor Amaury (2020), “Acceso al derecho humano al agua y saneamiento en el contexto de la pandemia por COVID-19 en México”, *Métodos, Revista Electrónica de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la CDHCM*, 1 (18), Ciudad de México, Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, pp. 9-33, <<https://cutt.ly/uer5legS>>, 5 de septiembre de 2023.
- Inafed (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal) (2019), “Índice reglamentario”, México, Inafed, <<https://acortar.link/vAbm47>>, 21 de junio de 2024.

- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2022), “Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021. Presentación de resultados generales”, México, Inegi, <<https://cutt.ly/Quer67UzA>>, 5 de septiembre de 2023.
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2020a), “Censo de Población y Vivienda 2020”, México, Inegi, <<https://cutt.ly/jetqqine>>, 5 de septiembre de 2023.
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2020b), “Encuesta Nacional de Vivienda (ENVI) 2020”, México, Inegi, <<https://cutt.ly/Ser65tbT>>, 5 de septiembre de 2023.
- Klijn, Erik-Hans (1997), “Policy Networks: An Overview”, en Kickert, Walter; Klijn, Erik-Hans y Koppenjan, J. F. (eds.), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, Londres, Sage, pp. 15-34. <https://doi.org/10.4135/9781446217658>
- March, James y Olsen, Johan (1997), *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Sinaloa-Fondo de Cultura Económica.
- Mertens, Leonard (1996), *Competencia laboral: sistemas, surgimiento y modelos*, Montevideo, Cinterfor, <<https://cutt.ly/aetqoqMM>>, 5 de septiembre de 2023.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas) (s/a), “Objetivos de Desarrollo Sostenible. 17 objetivos para transformar nuestro mundo”, Nueva York, ONU, <<https://cutt.ly/1etqs3NH>>, 21 de junio de 2024.
- Ospina, Sonia (2002), “Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora”, ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 8-11 de octubre, Lisboa, Portugal, <<https://cutt.ly/AetsZdm1>>, 5 de septiembre de 2023.

- Pardo, María del Carmen (1995), "El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización", en Pardo, María del Carmen (coord.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales, pp. 445-464.
- Petrella, Ricardo (2002), *El manifiesto del agua*, España, Icaria Editorial-Interpón Oxfam.
- Resico, Marcelo (2015) "Neo-patrimonialismo y patronazgo-clientelismo. Una revisión temática de literatura", *Revista Cultura Económica*, 33 (90), Argentina, Universidad Católica, <<https://cutt.ly/ZetsNIge>>, 5 de septiembre de 2023.
- Rosas, Angélica (2019), "Capacidad institucional: revisión del concepto y ejes de análisis", *DAAPGE*, 19 (32), Santa Fe, Argentina, UNL, pp. 81-107, <<https://cutt.ly/AetsMFiN>>, 5 de septiembre de 2023.
- Rosas, Angélica (2008), "Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional", *Política y Cultura*, núm. 30, México, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 119-134.
- Sandoval, Nora (2013), "Rotación 15% en ayuntamientos", *Alcaldes de México*, 1 de julio, Expediente Abierto, <<https://cutt.ly/Dets3zpj>>, 5 de septiembre de 2023.
- Schnabel, Johanna (2020), *Managing interdependencies in federal systems. Intergovernmental councils and the making of public policy*, Cham, Suiza, Palgrave-Macmillan.
- Sosa, José (2011), "Transparencia y rendición de cuentas: un ensayo introductorio", en Sosa, José (comp.), *Transparencia y rendición de cuentas*, México, Biblioteca Básica de Administración Pública-Siglo XXI Editores, pp. 17-45.
- Toche, Nelly (2021), "La pandemia cambió los hábitos de consumo de agua: el grave problema que viene", *El Economista*, 16 de febrero, México, Periódico El Economista, Arte e Ideas, <<https://cutt.ly/cetdalBG>>, 5 de septiembre de 2023.

UNW-DPAC (Programa de ONU-Agua para la Promoción y la Comunicación) (2015), “El derecho humano al agua y saneamiento: Hitos”, España, Naciones Unidas, <<https://cutt.ly/YetdQh2z>>, 5 de septiembre de 2023.

Vargas, Fernando; Casanova, Fernando y Montanaro, Laura (2001), *El enfoque de competencia laboral: manual de formación*, Montevideo, Centro interamericano para el desarrollo del conocimiento en la formación profesional-Organización internacional del trabajo, <<https://cutt.ly/GetdE860>>, 5 de septiembre de 2023.

Wright, Deil (1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales*, Ciudad de México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C.-Universidad Autónoma de Colima-Fondo de Cultura Económica.

## Reseña curricular

**Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda.** Doctor en ciencias por el Colegio de Postgraduados. Actualmente, se desempeña como profesor de tiempo completo en el Centro Universitario UAEM Texcoco de la Universidad Autónoma del Estado de México. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Sus líneas de investigación se ligan estrechamente entre sí y son: gestión y políticas municipales, gestión del agua y federalismo, y relaciones intergubernamentales. Entre sus más recientes publicaciones se encuentran: como autor, “Los consejos de cuenca en la federación mexicana”, *Espacios Públicos*, 24 (60), Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 51-70 (2023); “Influencia de los funcionarios subnacionales y políticas redistributivas”, en Mendoza Ruiz, José y Grin, Eduardo José (coords.), *Las salvaguardas federales en Argentina, Brasil y México: relaciones, límites y contrapesos*, Argentina, Editorial de la Universidad Nacional Córdoba, pp. 352-393 (2023), y “Los retos del Sistema Nacional de Cambio Climático”, *Espacios Públicos*, 23 (58), Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 110-125 (2022).