



**EL COLEGIO DE MEXICO, A. C.  
CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS Y DE  
DESARROLLO URBANO**

**“RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN LA  
PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES: El  
caso de los sistemas de tratamiento de aguas residuales en San Luis  
Potosí”**

Tesis presentada por  
**ESTHELA IRENE SOTELO NÚÑEZ**

Promoción 2001-2003  
Para optar por el grado de

**MAESTRO EN ESTUDIOS URBANOS**

**Director de tesis:  
Profesor Luis Jaime Sobrino Figueroa**

**Lector:  
Profesor José de Jesús Sosa López**



MÉXICO, D. F.,

2004

*A mi mamá Guidalthy  
por ser la cómplice favorita de mis sueños  
y la mejor constructora de realidades,  
forjando con su ejemplo mi carácter.*

*A mi abuela Yrene Villalva,  
tan genial habitante del planeta,  
que vigila fiel el crecimiento de la vida  
que sembró con loco amor,  
tatuándonos su huella amorosa  
de tantas incontables formas.*

*A Samuel mi hermano,  
por inyectarle alegría a mi vida  
en cada una de sus risas.*

*A mi abuelo Samuel Núñez,  
porque a la luz de sus ideas, empecé  
a imaginar todo esto.*

# ÍNDICE

<b>1ª. PARTE</b>	<b>3</b>
<hr/>	
<b>ASPECTOS TEÓRICOS</b>	<b>3</b>
<hr/>	
<b>I. INTRODUCCIÓN</b>	<b>3</b>
<b>II. MARCO TEÓRICO</b>	<b>8</b>
LA FIGURA DEL GOBIERNO LOCAL EN EL PACTO FEDERAL	8
FASES DE AUTONOMÍA Y CAPACIDAD MUNICIPAL	10
MECANISMOS DE PROVISIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	13
LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y LA GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL	16
EL CONCEPTO DE LAS RIG	18
ACERCA DE LA GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL	20
LA GERENCIA PÚBLICA MUNICIPAL	21
PLANEACIÓN ESTRATÉGICA	24
<b>2ª. PARTE</b>	<b>27</b>
<hr/>	
<b>LA GESTIÓN MUNICIPAL</b>	<b>27</b>
<hr/>	
<b>IV. EL CONTEXTO</b>	<b>27</b>
HIDROGRAFÍA DEL MUNICIPIO Y DERECHOS DE PROPIEDAD DE AGUAS; ¿QUIÉN ADMINISTRA QUÉ?	27
UN ACUÍFERO SOBRE EXPLOTADO: LA IMPORTANCIA DEL REUSO EN EL VALLE DE SAN LUIS	30
CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS ÚLTIMOS PERIODOS DE GESTIÓN EN EL MUNICIPIO DE SAN LUIS	33
<b>V. LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA HIDRÁULICA ACTUAL EN EL MUNICIPIO DE SAN LUIS POTOSÍ</b>	<b>42</b>
EL MARCO LEGAL	42
PIS- SLP 1998- 2003: LINEAMIENTOS GENERALES	44
<b>VI. MECANISMOS INNOVADORES EN LA GESTIÓN</b>	<b>45</b>
<b>3ª. PARTE</b>	<b>55</b>
<hr/>	
<b>RESULTADOS</b>	<b>55</b>
<hr/>	

## **VII. LAS RELACIONES ADYACENTES A LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO**

**55**

MAPA DE ACTORES	55
<b>VIII. ARENAS DE POLÍTICA</b>	<b>61</b>
ARENA I	61
LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES ALREDEDOR DEL TANQUE TENORIO: LA	
ARENA DEL DISEÑO INSTITUCIONAL.	61
ARENA II:	65
ARENA REGULATORIA: LA RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO	65
ARENA III	70
EL ORGANISMO OPERADOR COMO GERENTE DE LA RED: LA ARENA DE LA DECISIÓN	70
<b>IX. CONCLUSIONES</b>	<b>78</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>84</b>

## **ÍNDICE DE ILUSTRACIONES**

Ilustración I. Disponibilidad de Agua en la Zona Conurbada SLP- Soledad- San Pedro.	32
Ilustración II. Tipología de la Administración del Gobierno Local.....	40
Ilustración III. Lineamientos de Política en Materia de Saneamiento .....	43
Ilustración IV. Entorno de la gestión del Tanque Tenorio.....	57
Ilustración V Niveles de Coordinación Interinstitucional .....	58
Ilustración VI. Arena del diseño institucional del sistema de RIG's de Tanque Tenorio .	62
Ilustración VII. Arena Regulatoria, La resolución de conflictos.....	66
Ilustración VIII. Conurbación San Luis- Soledad- Cerro de San Pedro y localización del Tanque Tenorio.....	72
Ilustración IX. Tipología de la Zona Conurbada de San Luis Potosí (P. Ward).....	73
Ilustración X. Tipos de Gobierno según principios de Kauffman .....	74
Ilustración XI. Distribución de Ayuntamientos por partido político y ubicación de la Zona Conurbada de SLP .....	74

## **1ª. Parte**

### **ASPECTOS TEÓRICOS**

#### **I. INTRODUCCIÓN**

El proceso de descentralización que en las últimas décadas se ha desarrollado en el país ha impulsado, en mayor o menor medida, el inminente reacomodo de las estructuras nacionales, regionales y locales, conduciendo a la búsqueda de esquemas más abiertos, competitivos y participativos, en los que la resolución de los diversos problemas que la sociedad ha construido como públicos, ya no se concibe sino a través de la interacción entre los diferentes ámbitos de gobierno<sup>1</sup>.

Esto ha obligado un incremento en la redistribución de poderes y de recursos, tanto en términos espaciales, como entre los diversos organismos y redes gubernamentales, develando la necesidad de potenciar los poderes locales y aumentar sus capacidades de gobierno y de gestión (Mejía 1999: 47).

Enrique Cabrero señala que el municipio “...se ha venido convirtiendo en las cajas de resonancia del cambio económico, político y social, constituyéndose en un espacio para la gestación de nuevas formas de gobernabilidad que reflejan –a nivel micro- la consolidación o fracaso de los grandes proyectos de globalización” (Cabrero y Vega, 1999: 1). A su vez, estudios como el realizado por la CEPAL en 1993 muestran que los problemas se resuelven más en los procesos de gestión urbana y menos a través de los grandes modelos de planeación urbana (Cabrero, 1994: 3).

Partiendo de estos planteamientos, resulta importante reflexionar sobre las experiencias concretas de gestión y las complejidades administrativas e institucionales que surgen en los espacios urbanos. Por esta razón, la preocupación de este trabajo consiste en analizar

---

<sup>1</sup> Beltrán y Portilla (1986) señalan que la descentralización de los programas ha ocupado un lugar importante dentro de la agenda gubernamental desde 1970, pero que es a partir de 1982, que el gobierno federal ha promovido la descentralización de las políticas a través de tres líneas de acción: fortalecimiento del federalismo, vigorización de la vida municipal y fomento al desarrollo regional.

los procesos de gestión, interrelación y negociación entre las agencias y los actores involucrados en la producción y provisión de un servicio público.

El *objetivo general* consiste en analizar, en el marco de las políticas descentralizadoras que han sido implementadas en el último sexenio de gobierno en el estado de San Luis Potosí, la forma en que los distintos mecanismos de gestión de los servicios públicos impactan el desarrollo urbano, centrándose en el estudio de las relaciones intergubernamentales entre los distintos órdenes de gobierno y en las relaciones que el gobierno local mantiene con los grupos sociales y su interrelación con el territorio, en torno a la administración de los servicios de tratamiento de aguas residuales en la ciudad de San Luis Potosí.

Los grupos o sectores sociales aquí considerados son aquellas asociaciones ejidales usuarias de las aguas residuales, mientras que con respecto al territorio, se tomarán en cuenta los usos de suelo predominantes en los lugares de ubicación de las plantas, así como el tipo y el nivel de contaminantes que se presentan en el territorio.

De manera específica, se pretende estudiar los procesos innovadores en la reconfiguración de los actores y estructuras del sistema local de administración pública, con el fin de comprender los modos de regulación que se dan entre actores gubernamentales y no gubernamentales.

Se busca además, estudiar los tipos de recursos<sup>2</sup> que se han articulado en la gestión y prestación del servicio de tratamiento de aguas residuales del municipio de San Luis Potosí, a través del análisis de las acciones directas de gestión y regulación que se llevan a cabo en el proyecto del sistema de tratamiento de aguas residuales “Tanque Tenorio-Villa de Reyes”, esto con el fin de identificar quiénes son los actores involucrados, qué recursos ejercen y cuáles son las acciones que cada uno lleva a cabo. Con esta información se pretende elaborar una matriz de funciones que relacione los distintos

---

<sup>2</sup> Tales recursos son de índole humana, financiera, técnica, organizacional, política y natural (Serrano, 2001:4).

niveles de acción con los actores que las ejecutan, con el fin de interpretar si hay correspondencia o no entre las acciones que se requieren y se llevan a cabo, con las capacidades administrativas, facultativas y financieras de las organizaciones.

Por último, se busca analizar las relaciones entre el gobierno local, en tanto agente ordenador de la administración de los servicios de tratamiento de las aguas residuales, y las instancias gubernamentales estatal y federal, con el objeto de establecer si dichas relaciones se refieren sólo a lo prescrito por las normas, en términos de uso de recursos y cumplimiento de metas, o si en su interacción tienen lugar fenómenos de intercambio de información, compromiso de recursos e involucramiento de otras instancias públicas, privadas o sociales, que las definiciones jurídicas no contemplan; en el entendido de que en la ejecución de cualquier política pública existen compromisos de operación o gestión que las definiciones técnicas o normativas no mencionan.

Se parte de la hipótesis de que a pesar de los esfuerzos de innovación realizados en materia de planeación urbana en el municipio de San Luis, sus mecanismos de gestión en la prestación del servicio de saneamiento se han visto obstaculizados por dos factores fundamentales: i) Supeditación de la planeación local a los ámbitos estatal y federal, explicada en parte por el nivel de autonomía *frágil* que presenta el municipio en términos de recursos, y ii) Fallas en la consecución de objetivos, porque los proyectos municipales de planeación y gestión sólo han sido propuestas desarticuladas, resultado más de la lucha política y las rupturas entre grupos de interés, que de iniciativas respaldadas por proyectos de carácter estructural que emerjan como resultado de diagnósticos precisos sobre los niveles de eficiencia, eficacia y legitimidad de las acciones que se ejecutan.

Para poner a prueba estas afirmaciones, el trabajo se divide en tres grandes apartados. En el primero, han sido sintetizados aquellos aspectos teóricos cuya conceptualización se considera fundamental para la elaboración de un estado del arte que de sustento a todo lo que aquí se afirma. La segunda parte describe el sistema de gestión del municipio de San Luis Potosí, con la finalidad de familiarizar al lector con el contexto físico,

administrativo, político y legal del municipio, facilitando así el análisis de aquellos mecanismos innovadores desarrollados en el sistema de gestión del gobierno municipal.

El tercer apartado se nutre de la información obtenida en las entrevistas realizadas a funcionarios públicos del gobierno del Estado y del Municipio, durante el trabajo de campo desarrollado en el mes de marzo del 2003 en la ciudad de San Luis Potosí. Con el material recopilado, se ofrece una descripción y análisis sobre la red de relaciones alrededor del proyecto de Tanque Tenorio, tratando de explicar la lógica de actuación de los actores involucrados a partir de un mapa que nos permita rastrear sus interacciones y analizarlas en una matriz de coordinación interinstitucional.

Los resultados obtenidos en dicha matriz sirven como base para el planteamiento de tres arenas. En la primera se recogen todos los elementos del diseño institucional, destacando la forma en la que se articulan las relaciones intergubernamentales alrededor del proyecto, así como los aspectos relacionados con su diseño formal; la segunda arena, referida como regulatoria, destaca las formas de resolución de conflictos desarrolladas en esta red de interacciones, permitiendo al lector observar la transformación del proyecto a medida que se va concretizando y un mayor número de actores se involucran en él.

La última es la llamada arena de la decisión, que consiste en proyectar un escenario hipotético en el que se infieren tres posibles formas de implementación del proyecto Tenorio, tratando con ello de demostrar que lo que determina el resultado de una política es el sistema de relaciones intergubernamentales tejido alrededor de su gestión y no el diseño institucional por sí mismo. Esta tercera parte contiene también un apartado de conclusiones, en donde se expone el conjunto de reflexiones suscitadas a la luz de las ideas desarrolladas a lo largo del trabajo.

No quisiera concluir esta sección introductoria sin hacer un reconocimiento expreso a todas aquellas personas e instituciones que me brindaron su apoyo y enseñanzas durante mi experiencia como estudiante de El Colegio.



Gracias al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por el financiamiento otorgado; a la comunidad de El Colegio de México por haberme acogido y guiado durante mi experiencia en el postgrado; a los profesores investigadores del Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano por ofrecerme una formación integral y sólida en el campo de los estudios urbanos y permitirme explorar la gestión de las ciudades como particular objeto de mi interés.

Agradezco de forma especial al profesor Luis Jaime Sobrino Figueroa, por la disposición, paciencia y dedicación que tuvo como director de este trabajo, enseñándome que disciplina y talento son cualidades perfectamente compatibles con la sencillez y la apertura hacia nuevas ideas. Al profesor José de Jesús Sosa López, por haber aceptado la encomienda de ser el lector de esta tesina con una disposición y una jovialidad invaluable, abriéndome con su conocimiento y su experiencia todo un mundo de exploración en el campo de la administración pública.

A los funcionarios del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, por las facilidades otorgadas para la realización del trabajo de campo, especialmente al Mtro. Benjamín Alba Fuentes, de la Secretaría de Planeación del Desarrollo y al Ing. Alberto Rojas Ramírez, de la Comisión Estatal del Agua por su hospitalidad y el apoyo que de ellos recibí durante mi estancia en ese estado.

A mi maestro y amigo Rodolfo Vergara Blanco, por contribuir de tantas maneras a la formación integral de mi persona y mostrar un franco cariño y disposición para escuchar mis ideas y ayudarme a estructurarlas; a Adrián Benítez por su invaluable ayuda con todos los aspectos logísticos para la presentación de este trabajo; a mis amigos Vico, Sara, Yahell, Varela, Adriana, Agustín y Rodrigo (el resto del mundo), y a todos los que por espacio omito, pero cuyo cariño y compañía llenan mi mundo.

A mi familia, gracias.

Esthela Irene Sotelo Núñez

## **II. MARCO TEÓRICO**

### ***La figura del gobierno local en el pacto federal***

El sistema federal mexicano asume la existencia de dos ámbitos soberanos de gobierno - uno federal y el otro estatal -, y de tres entidades político administrativas: la federal, la estatal y la municipal. Esta división incluye la figura del municipio como un “agente administrativo” que ejecuta el mandato ciudadano a través del mandato central, pues si bien se le considera un orden de gobierno al gozar de autonomía administrativa y política, “...no es una figura que forme parte del pacto federal, y por lo tanto no es una instancia que pueda equipararse a la federal y estatal” (Méndez, 1997:33).

Ello no obstante, la inclusión del municipio al sistema federal se lleva a cabo a través de la descentralización establecida por el orden constitucional. En el artículo 115 queda asentado que el municipio libre es la base de la división territorial y la organización político- administrativa de los estados de la República, asignándosele además funciones expresas en materia de servicios públicos.

Dada la existencia constitucional del municipio, podemos afirmar que la estructura federal mexicana se compone entonces de tres instancias u órdenes de gobierno, a cada una de las cuales le son atribuidas ciertas facultades. No obstante, es necesario observar que la estructura federal es a su vez un sistema de relaciones complejo, susceptible de enfrentar disfunciones que sólo afecten a una parte de la estructura institucional o a una parte de la dimensión territorial de la unidad nacional. A este respecto, cabe mencionar que son muchos los municipios mexicanos que no ejercen algunas de sus facultades, debido a que carecen de recursos de todo tipo.

Así pues, al tratarse de una definición meramente formal, con base en la cual se establecen de forma genérica las competencias constitucionales de los municipios, el concepto de federalismo no ofrece soluciones locales a los problemas de política urbana, con características territoriales específicas, inherentes al fenómeno de la urbanización<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Esta afirmación se sustenta en el hecho de que “...En México se ha gobernado por leyes federales, las leyes estatales son copias casi literales de aquéllas y la legislación que establece las competencias

La existencia de un pacto federal ha permitido que el sistema mexicano mantenga una estructura formal con instancias de gobierno en coordinación y concurrencia, promoviendo ciertos mecanismos de descentralización, pero es la incorporación de la variable urbana lo que verdaderamente caracteriza al gobierno local en un régimen federal. Este hecho pone de manifiesto que ya no se trata únicamente de distribuir funciones a través de mecanismos formales de descentralización, sino de distribuir de forma más equilibrada las tareas específicas para el cumplimiento de dichas funciones y de crear pautas para una adecuada coordinación intergubernamental entre las tres instancias de gobierno.

En otras palabras, se trata de desarrollar mecanismos de ajuste paralelos a los jurídico-políticos que permitan mantener el diseño del mandato constitucional, pero que ofrezcan a su vez salidas a problemas específicos, especialmente cuando se trata de realidades municipales con recursos insuficientes y condiciones geofísicas determinantes de la actuación del gobierno local. Hablamos de patrones de gestión que privilegian la suma de recursos, en los que lo importante no es la reforma de las estructuras jurídico-políticas, sino los mecanismos informales de intercambio de recursos entre las personas que ejecutan cotidianamente las funciones del gobierno.

La condición de interdependencia entre niveles de gobierno y la importancia del elemento humano en su ejecución cotidiana, permiten la utilización de nociones como las Relaciones Intergubernamentales (RIG) y la Gestión Intergubernamental (GIG) como pautas concretas para entender en qué medida es posible ajustar los mecanismos de gestión, a manera de promover el intercambio de recursos y la articulación de metas, con el objetivo de que las personas que operan las estructuras del gobierno tengan un cumplimiento más acabado de su función jurídica.

---

municipales no toma en cuenta la diversidad de los municipios ni define marcos nítidos de competencias” (Merino 1994, citado en Méndez 1997: 45).

En este sentido, se trata de traducir al lenguaje administrativo los problemas inherentes a los arreglos de un modelo federal, asociados principalmente a los procesos de descentralización, mayor demanda en el nivel de autonomía por parte de los municipios y el creciente desarrollo del fenómeno urbano.

### ***Fases de autonomía y capacidad municipal***

La creciente ampliación de los espacios de autonomía de los municipios es un fenómeno que se dimensiona dentro de un proceso nacional determinante tanto del nivel de descentralización fiscal del sistema y el marco jurídico, como del grado de concentración de poder del sistema político. Asimismo, la autonomía de los gobiernos locales también dependerá del estadio de desarrollo en el que se encuentre el municipio en cuestión. Para hacer más fácil la determinación de los niveles de ampliación de dichos espacios, Cabrero (1999), identifica al menos tres fases que generan diferencias claras en los niveles de autonomía financiera, funcionalidad de mecanismos institucionales de gobierno y capacidad para la prestación de servicios entre distintos municipios urbanos. La primera de ellas es la llamada fase de crecimiento desequilibrado, la segunda es la fase de expansión acelerada y la tercera es una fase de estabilización del crecimiento.

Cabe mencionar que las fases 1 y 3 no se discuten a detalle, puesto que su aplicabilidad supera los alcances de este estudio. No obstante, de manera sucinta podemos señalar que la principal característica de la primera fase es su referencia a municipios de tamaño medio en los que se ha consolidado un cambio en su perfil dominante, constituyéndose en espacios urbanos en torno a los cuales se da la actividad económica local (cfr. Cabrero, 1999:74).

En un nivel intermedio, se encuentra la fase de expansión acelerada, que alude a municipios muy grandes<sup>4</sup>, en los que la presencia de una gran ciudad, impulsa un proceso de grandes inversiones y adaptaciones administrativas e institucionales. Sin embargo, en

---

<sup>4</sup> Cabe mencionar que el autor no señala ningún criterio que establezca cuáles son los municipios que deben ser considerados como grandes, aunque sí señala que más que estar en función del número de habitantes o del nivel de ingresos/ egresos, el tamaño se determina acorde a las características y problemas que estos municipios enfrentan (Cabrero, 1999: 75).

estos municipios la autonomía municipal sigue siendo débil debido al grado de dependencia que guardan respecto a los otros niveles de gobierno en términos de recursos. En estos municipios, la sociedad se encuentra mejor organizada que en la fase anterior, por lo que el ayuntamiento tiene que desarrollar mecanismos que generen consensos en cuanto a la forma de gobernar, como la cogestión de los servicios. Otra característica importante es la de pérdida en la eficacia de los programas municipales, dada la rápida expansión del municipio.

El municipio de San Luis Potosí es un ejemplo del tipo de municipios que se ubica en esta segunda fase de autonomía, en la que la gestión de los servicios se complejiza al tiempo de que la implementación exitosa de los proyectos municipales, exige adaptaciones administrativas y ajustes en el marco legal que promuevan la participación de los municipios aledaños.

La tercera es la llamada fase de la estabilización del crecimiento e incluye municipios metropolitanos que comienzan a presentar procesos de contraurbanización. De acuerdo a la caracterización del autor, en estos municipios la administración ha sido capaz de reorganizarse y de incorporar modelos de gerencia pública municipal.

Constitucionalmente, es atribución de los ayuntamientos la provisión de algunos servicios públicos<sup>5</sup> cuyo precio de acceso es igual a cero y cuya provisión corre a manos del gobierno, pues no representan un incentivo económico para los particulares, por lo que el mercado no los ofrece (Serrano, 2001: 6). No obstante, existen servicios públicos cuya naturaleza no se ajusta a los límites de la gestión municipal, sino que fluyen de acuerdo con la lógica de una sociedad regional más amplia, por lo que para proveer las diversas demandas emergentes de las relaciones de poder político, económico y social que se dan en la región, es necesario el involucramiento de otros actores, tales como organizaciones de índole estatal o federal e incluso sectores no gubernamentales como las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), la iniciativa privada, el medio académico y

---

<sup>5</sup> El artículo 115 señala que los municipios tendrán a su cargo los servicios públicos agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad

los usuarios directos del servicio, a la par de la acción de los gobiernos locales. Esto muchas veces deviene en el problema de la llamada “jurisdicción fragmentada”, que implica la superposición, coexistencia y concurrencia de los tres órdenes de gobierno en un espacio urbano (Bernache,1998: 29).

Partiendo de esta premisa, el estudio se desarrolla con el seguimiento de dos paradigmas. En primer lugar, se retoma la idea de las relaciones intergubernamentales (RIG) y la gestión intergubernamental (GIG) como el hilo conductor en el análisis de una dinámica donde los aparatos de gobierno federal y estatal son un actor más en un espacio interinstitucional, que enmarca una gran diversidad de procesos sociales, económicos o políticos que confluyen en un espacio urbano.

En segundo lugar, se adopta la noción de la gerencia pública municipal como herramienta analítica de la acción gubernamental, a la luz de la generación de alternativas innovadoras en las que se intenta conjuntar los mecanismos de coordinación, regulación y monitoreo que direccionan los programas y políticas. Esta idea destaca la complejidad creciente a la que se ve sometida la gestión municipal, rasgo que ciertamente, impide la generalización e infalibilidad de los métodos y conceptos aquí desarrollados, pero brinda a su vez un modelo sugerente de integración de estos elementos, a partir de su reinterpretación y análisis, aplicables a los procesos particulares de los gobiernos locales.

Dicho esto, me permito señalar que nos encontramos ante un escenario de gestión compuesto por una multiplicidad de procesos que confrontan proyectos e intereses, articulando recursos y esfuerzos a la vez que median el conflicto entre los distintos agentes interrelacionados alrededor de una política o programa específico.

En la medida en que los sistemas gubernamentales se vuelven más interdependientes según sus rutinas de operación, nos vemos obligados a situar el análisis en el ámbito de las prácticas que los gobiernos comparten en el desempeño de sus funciones con otras

---

pública y tránsito, así como aquellos que las legislaturas locales determinen (Constitución Política, Art. 115, Fracción III)

instituciones. Esto es, en las relaciones intergubernamentales que determinan el comportamiento de los actores representantes de las diversas organizaciones - gubernamentales o no- inmiscuidas en la instrumentación y consecución de objetivos de determinada política.

En este sentido, nos referimos a la gestión como un sistema en funcionamiento basado en el desarrollo de mecanismos de cooperación y coordinación, orientados a la consecución de objetivos determinados. A la luz de esta perspectiva, se rescata la noción de la planeación estratégica como un mecanismo de la gestión intergubernamental para facilitar la comprensión sobre el funcionamiento de los sistemas de gestión *tal y como son*, tratando de explicar los *cómos* y los *por qué*s de la actuación de las agencias dentro del sistema.

### ***Mecanismos de provisión de los servicios públicos***

Las tendencias a la implantación de mecanismos innovadores en la gestión han suscitado un interés por reducir la acción del gobierno y buscar mecanismos alternativos de acción. Este interés por desplazar las fronteras de gobierno se extiende mas allá de la presión fiscal, lo que ha devenido en el desarrollo de muchas innovaciones que en ocasiones afectan a los agentes prestadores de servicios, debido principalmente a su capacidad limitada (sea por recursos o por falta de experiencia) para definir una estrategia de acción congruente con la misión de la organización.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) (1987) señala que existen los siguientes medios alternativos para la provisión gubernamental de servicios:

1. La regulación de contratistas del sector privado mediante contratación , desarrollo de contratos control sobre las normas, uso de recursos públicos.
2. Cooperativas, fundaciones, asociaciones, organizaciones no gubernamentales.
3. Organismos voluntarios y caritativos
4. Colaboración entre los sectores público y privado
5. Sectores paraestatales

No obstante, el panorama mexicano de formas alternativas de prestación de servicios en los municipios difiere sustancialmente de las formas señaladas por el organismo internacional.

Como señalan Rodolfo García del Castillo y Misael Hernández (1994), en México los ayuntamientos son los gestores, decisores e implementadores de las respuestas o soluciones a los requerimientos básicos de la comunidad. De la misma manera, en las leyes orgánicas municipales de cada entidad federativa se enuncian las principales formas de gestión de los servicios mediante los cuales los ayuntamientos cumplen con esta función sustantiva. Las alternativas consisten en la creación de *organismos descentralizados*, la realización de *convenios con el gobierno estatal* para la prestación de un servicio que coordine esfuerzos y recursos entre ambos niveles de gobierno. Puede darse también la creación de una *empresa paramunicipal*, con un Consejo Ejecutivo propio, otorgándole autonomía jurídica y financiera para el financiamiento, producción y cobro del servicio. Existe además la posibilidad de que se cree un *fideicomiso*, en el que una institución de crédito administra recursos financieros para generar excedentes que se destinen a la prestación de un servicio. Finalmente, una vertiente poco explorada en el contexto mexicano, consiste en crear mecanismos de *cooperación intermunicipal* a través de una asociación de municipios que se coordinan para prestar un servicio integrado. O puede darse también el caso de crear *cooperativas de servicios municipales*.<sup>6</sup>

La forma más socorrida en los municipios mexicanos es la *prestación directa*, en la cual los ayuntamientos asumen la responsabilidad total de los servicios, creando para ello una unidad administrativa. No obstante, existe todo un mosaico de posibilidades y estrategias que van incorporando paulatinamente elementos no sólo de desconcentración, sino de descentralización e incluso de incorporación de nuevos agentes<sup>7</sup>, ajenos a la administración pública, a los procesos de prestación de servicios. El aumento en el grado de utilización de estos medios alternativos, complejiza por lo tanto los procesos de

---

<sup>6</sup> Véase al respecto el estudio de Cabrero (1999)



gestión intergubernamental. La alternativa más conocida –aunque en México es todavía poco aplicada- es a través de la privatización de los servicios. Sin embargo, ya hemos señalado que existen otras modalidades que si bien difieren sustancialmente de la prestación directa, se insertan en el ámbito de la administración pública municipal.

Lo que debe quedarnos claro es que la configuración de un esquema público- privado puede desarrollarse de distintas formas, que confieren pesos distintos a cada uno de estos componentes. Así, podemos toparnos con la existencia de *contratos de servicios*, en los que la responsabilidad del contratista se limita a la operación y mantenimiento de todo o de una parte del servicio; *contratos de administración*, en los que la agencia privada asume, aunada a las dos funciones anteriores, la administración del servicio; *contratos por arrendamiento*, en los que la administración funge como el propietario que transfiere al contratista –arrendatario- un conjunto de activos a cambio de una renta, y finalmente, los *contratos de concesión*, en los que la agencia asume la total responsabilidad de un servicio por un período determinado de tiempo, transcurrido el cual, los activos regresan a ser propiedad plena del sector público<sup>8</sup>.

Las distinciones analíticas que ofrecen tanto las RIG / GIG, como la noción de gerencia pública, complementadas con el enfoque estratégico de la planeación, la potencialidad de ampliación de los niveles de autonomía de los municipios y la reconfiguración público-privada de los sistemas de producción y distribución de los servicios públicos<sup>9</sup>, me permitirán observar si los nuevos sistemas de gestión implantados en el municipio de San Luis han generado esquemas de interacción con otros niveles de gobierno, dando pie a la

---

<sup>7</sup> Los cuales no se restringen a agencias privadas, sino que también abarcan ONG's, comités vecinales, etcétera.

<sup>8</sup> De este tipo de modalidades generales de contratos, se desprenden formas específicas como el Contrato de Construcción- Operación- Transferencia (COT), el de Construcción- Propiedad- Operación (CPO) y el de Construcción- Arrendamiento- Operación- Transferencia (CAOT). Al respecto véase Cabrero (1999) y García del Castillo y Hernández (1994).

<sup>9</sup> El marco analítico que se ofrece a continuación propone una revisión de los trabajos que han realizado autores como Deil Wright (1997), J. L. Méndez (1997) y R. Agranoff (1992,1995,1997) sobre el tema de las RIG y la GIG y Cabrero (1994,1996,1999), Gil (1999) Nava (1999), Vega (1999) y Bazaga (1997) en lo concerniente al tema de la planeación estratégica en el ámbito gubernamental y la gerencia pública municipal.

construcción de nuevos marcos tanto de gobernabilidad, como de relaciones intergubernamentales.

### ***Las relaciones intergubernamentales y la gestión intergubernamental***

El sistema de relaciones de intercambio entre las distintas organizaciones y órdenes de gobierno en México constituye un mecanismo para la dotación de servicios que permite la articulación de recursos para generar las condiciones encaminadas a producir y mantener un orden funcional en las ciudades<sup>10</sup>, brindando a las actividades económicas y a la población los satisfactores para sus distintas necesidades.

Varios estudiosos del tema afirman que la expansión del proceso de urbanización contribuye a intensificar la interdependencia entre los gobiernos (Ashford, 1982, Toonen, 1980; entre otros, citados en Agranoff, 1997). Siendo así, las múltiples conexiones institucionales que implican las políticas –en este caso de saneamiento -, demuestran que efectivamente es la presencia de una dimensión territorial que se manifiesta en las ciudades, lo que verdaderamente dota de atributos a la figura del gobierno local dentro de un pacto federal.

En este sentido, como sostiene Richard Rose, “*las políticas públicas unen lo que las constituciones dividen*” (1985, citado en Mejía, 1999, subrayado propio). Por ello, si lo que se busca es la constitución de sistemas de administración pública que faciliten la entrega de productos y servicios a la ciudadanía, se requiere entonces la articulación de mecanismos de intercambio en las diferentes acciones gubernamentales que se llevan a cabo en un espacio territorial.

No obstante, los mecanismos de intercambio no se dan de manera espontánea, por el contrario, al no tener un carácter institucional, su constitución depende de la existencia de un sistema de valores compartidos entre los funcionarios que integran las

---

<sup>10</sup> A este respecto, el *orden funcional de las ciudades* precisa de la gestión como parte integral de las políticas de gobierno, la cual implica una “orientación de los procesos urbanos por medio de la negociación de intereses, a la vez de depender de un *adecuado manejo instrumental para el logro de sus*

organizaciones. Dicho sistema se basa en los principios de confianza y reciprocidad como requisitos previos al establecimiento de cualquier acuerdo de cooperación.

En este tipo de escenarios aptos para la cooperación, resulta pertinente analizar procesos de intercambio a la luz de las nociones tanto de gestión, como de relaciones intergubernamentales, la diferencia básica entre ambas reside en que:

- 1) La noción de relaciones intergubernamentales alude básicamente a los mecanismos informales de intercambio de información en los contactos cotidianos de los funcionarios, guiados por un principio tácito de reciprocidad y confianza mutua. En este sentido, podríamos decir que un sistema de RIG bien podría conformar una fase inicial en el desarrollo de mecanismos de intercambio inter e intraorganizacional (Sosa, 1999).
- 2) Por su parte, la gestión intergubernamental se define como un conjunto de mecanismos de cooperación abierta, en la que - a diferencia de las RIG-, los funcionarios se muestran dispuestos a comprometer algo más que su buena voluntad para el intercambio de información, articulando objetivos y recursos propios con los de otras organizaciones. En un panorama de gestión intergubernamental se definen objetivos y recursos conjuntos y se trata de hacer que las acciones converjan hacia ellos (1999).

Estas nociones no son mutuamente excluyentes, ni guardan un atributo secuencial que indique el momento de agotamiento de una y la pertinencia de la otra. Su aplicación responde en todo caso, a la manera en que vayan evolucionando los mecanismos particulares de intercambio, permitiendo el tránsito de un sistema de RIG desarrollado favorablemente, a un patrón de gestión intergubernamental, siempre y cuando exista la posibilidad de que los funcionarios permitan que los intereses de otros se beneficien con su acción. De cualquier forma, ambas nociones se encuentran íntimamente ligadas y

---

*objetivos (utilización, coordinación, administración y asignación de recursos)*" (Serrano, 2001: 4, el subrayado es propio)

representan en conjunto una alternativa que reproduce los recursos de las organizaciones no ya de forma aditiva, sino exponencial.

### ***El concepto de las RIG***

Las relaciones intergubernamentales son definidas, en su acepción más sencilla, como “...el conjunto de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación...” (Agranoff, 1992: 1). Esta caracterización parte de la idea de que un gobierno implica la existencia de múltiples programas y organizaciones; y que para gobernar, se deben convertir los recursos disponibles en actuaciones con resultados.

Dentro de las recomendaciones para el mejoramiento en la prestación de los servicios urbanos, el Banco Mundial señala, respecto de las relaciones intergubernamentales:

“...la ordenación acertada de los servicios urbanos es una empresa de gran complejidad y que no consiste únicamente en asignar responsabilidades a las diferentes unidades de gobierno. Es un mecanismo con diversas formas de integración [...] en que los gobiernos locales actúan como agentes del gobierno central en algunos aspectos y como organismos independientes con capacidad de decisión en otros [...] Además, en esta forma de organización deberán contar no las etiquetas orgánicas, sino más bien las relaciones entre las entidades. [...] *Las normas oficiales –el marco jurídico– sólo constituyen, en el mejor de los casos, un indicador del núcleo donde reside efectivamente el poder de decisión y de las influencias a que se ven sometidos los responsables de tomar decisiones...*” (Banco Mundial, 1997: 41, el subrayado es propio).

Autores como Wright, Méndez y Agranoff coinciden con el Banco Mundial al sostener que la movilización de los recursos tiende a producirse cada vez en mayor medida sin sujeción a los límites formales entre organizaciones y unidades de gobierno, dando lugar a la necesidad del estudio y la práctica de las relaciones intergubernamentales (RIG)

Vemos pues que el concepto de RIG trasciende los enfoques constitucionales, tanto en lo que se refiere a las divisiones entre los gobiernos, como en las funciones de los mismos. El concepto de las RIG no tiene una orientación jurídica y contempla una amplia gama de organizaciones con conductas y pautas igualmente diversas. En este sentido, Deil Wright (1997) sugiere que una de las ventajas de las RIG reside en que no pasan por alto ni le dan menos valor a los análisis jurídicos / constitucionales, sino que intentan superar los

potenciales límites de la fuerte tradición jurídica inherente al federalismo. Para Wright, las RIG no conllevan la carga política que en ocasiones presentan algunos sistemas como el federalismo, lo cual incrementa su utilidad analítica, contribuyendo a conservar su precisión y favoreciendo la acumulación de conocimientos (Wright, 1981; citado en Agranoff 1997).

El mismo Wright (1997) señala que la importancia del elemento humano, nutrido de las actividades y actitudes del personal que labora en las organizaciones, es otro de los rasgos distintivos de este enfoque. Asimismo, las RIG se caracterizan por el continuo intercambio de opiniones e información entre los agentes, movidos por la preocupación de “liberar” asuntos. Esto se consigue a través de mecanismos informales, orientados a fines concretos, que se circunscriban a sus marcos legales y formales de operación.

Otra característica que este autor pertinentemente apunta, se refiere a la oportunidad de participación –efectiva o potencial- con la que cualquier tipo de empleado público cuenta en los procesos intergubernamentales de adopción de decisiones. Sobre este punto, este autor señala que los actores implicados proceden no sólo de los distintos órdenes de gobierno, sino también desde los diferentes tipos de poder: ejecutivo, legislativo y judicial.

Finalmente, las RIG se distinguen por su dimensión política, en donde se incluyen todas aquellas intenciones, acciones u omisiones de los empleados públicos, así como sus respectivas consecuencias. Robert Agranoff señala que la dimensión política de las RIG exige “el examen de las interacciones entre los distintos actores de los diferentes niveles de gobierno que intervienen en la formulación, implantación y evaluación de las políticas públicas” (Agranoff, 1997: 128).

De lo anterior se desprende que las RIG se pueden llevar a cabo de diversas maneras. En este estudio se consideran dos de ellas. Por un lado, aquella que tiene que ver con las estructuras gubernamentales y por el otro, la concerniente a las fuerzas políticas.

### ***Acerca de la gestión intergubernamental***

La regularidad de los contactos entre los responsables de las agencias gubernamentales precisa tanto del entendimiento de las RIG, como de la práctica de la gestión intergubernamental (GIG).

Uno de los componentes más importantes de las RIG, lo constituyen los procesos cotidianos de gestión entre los gobiernos, vistos como un sistema interconectado e interdependiente, cuyo funcionamiento se basa en mecanismos de coordinación y cooperación. Robert Agranoff (1995) señala que las prácticas rutinarias entre los empleados que trabajan en los márgenes de sus gobiernos, adquieren relevancia a partir de su capacidad para modificar y ajustar los programas en aras de su funcionamiento.

En este sentido, la GIG sirve como marco referencial de aquellas transacciones diarias o relaciones informales mantenidas entre los elementos gubernamentales que componen un sistema político administrativo. En tanto función de las RIG, este tipo de gestión preeminencia el logro de objetivos a través de procesos cotidianos en los que los empleados de las organizaciones involucradas encaminan sus actuaciones con arreglo a fines concretos. Hablamos entonces de procesos complejos que buscan la articulación de la acción conjunta en el campo de la gestión.

Este enfoque destaca la resolución de problemas, potenciando las capacidades constructivas de actuación de cada uno de los actores. Además, proporciona un mecanismo para entender y hacer funcionar un sistema “en sus propios términos”, i. e., funciona con los sistemas tal y como son, facilitando la incorporación de perspectivas estratégicas que den cuenta de los cambios en el direccionamiento de las acciones del sistema (Agranoff, 1997; Wright 1997).

El reparto de funciones, la confrontación de intereses y las formas en que se lleva a cabo la toma de decisiones han desembocado en la necesidad de establecer redes entre organizaciones autónomas pero con un alto grado de interdependencia, capaces de generar respuestas y acciones políticas coordinadas. Este es el rasgo distintivo de la

gestión intergubernamental, puesto que si bien la responsabilidad inicial para la prestación de cierto servicio o la ejecución de determinado programa recae en una sola organización, el logro de objetivos corresponde a otras. Rosenthal (1984) señala que existen al menos cuatro condiciones de este tipo de gestión:

1. La probabilidad de que existan divergencias de opinión entre los actores de las distintas organizaciones, incluso tratándose de asuntos importantes o de los objetivos.
2. Que la responsabilidad del programa esté repartida entre las distintas organizaciones o niveles de gobierno que intervienen.
3. Que tanto el programa como la interacción entre los agentes (gestores) sea concomitante; i. e., que ambos se encuentren en marcha.
4. Que los mecanismos de intercambio de recursos e información se estipulen a través de las fronteras organizativas formales.

Una práctica muy socorrida en este tipo de experiencias de gestión indirecta, es la de trazar planes de acción futura que contemplen la posibilidad de redireccionamiento en las acciones a través del diseño de estrategias. Por ello, a continuación se desarrollan los postulados más importantes de la planificación estratégica, partiendo de la gerencia pública municipal como un enfoque técnico desarrollado para ayudar a las agencias locales de gobierno a incrementar sus capacidades de actuación, precisamente a partir de mecanismos estratégicos de planeación.

### ***La gerencia pública municipal***

El concepto de gerencia se desarrolló dentro del campo de la administración pública en un contexto caracterizado por el cuestionamiento a las acciones de los gobiernos locales contemporáneos, guiado por tres paradigmas: la crisis en los niveles de eficiencia, la crisis en la eficacia y la crisis de legitimidad (Cabrero, 1994).

En México, uno de los autores que más ha profundizado en el análisis de esta perspectiva, es Enrique Cabrero<sup>11</sup>, quien señala que más que una técnica de gobierno, la gerencia pública constituye un soporte para la acción gubernamental. Es necesario tomar en cuenta además elementos como el marco institucional, la determinación histórica y el sistema de valores políticos, morales e ideológicos, entre otros, que determinan el contexto local de un gobierno. Todo ello sin descuidar el desarrollo de una capacidad técnica suficiente para diseñar soluciones alternativas eficientes, legítimas y efectivas en la gestión de servicios, de bienes públicos y de intereses en conflicto que puedan concretarse en programas y políticas exitosos.

La idea de gerencia pública como experiencia innovadora en la administración pública comienza a desarrollarse hace apenas cuatro décadas. Esta noción encuentra escenario en los Estados Unidos y en Europa principalmente, en un contexto caracterizado por un fuerte cuestionamiento a la administración pública contemporánea que devino del reconocimiento de fallas e insuficiencias en las acciones del gobierno<sup>12</sup>; estas fallas fueron evidencia suficiente para caracterizar tres tipos específicos de crisis:

1. Crisis de Eficiencia en agencias gubernamentales: la cual induce a procesos de modernización económica guiados por la necesidad de eficientar las acciones de la administración pública y por la dinámica del mercado. En este sentido, la eficiencia se concibe como el “método de análisis en la relación insumo/ producto, orientado a la implementación de programas al cuidado y uso intensivo de los recursos que se poseen” (Cabrero, 1999 :22).
2. Crisis de Eficacia en las acciones del gobierno: Esta noción emerge además del reconocimiento de la necesidad de implantar esquemas diferenciados en las agencias de gobierno, especializándolas por sectores y fragmentando programas y políticas, con el fin de lograr un mayor impacto en la sociedad, focalizando las acciones gubernamentales.

---

<sup>11</sup> Véase al respecto Cabrero, 1994, 1996, 1999, Cabrero y Gil, 1999, entre otros.

<sup>12</sup> Dichas fallas incluyen crisis de carácter fiscal, presupuestal, financiero o hacendario. Así como uso ineficiente de recursos; ya sea de carácter técnico o de coordinación, que imposibilitan la consecución de



Por eficacia entenderemos aquel “método de visualización clara de los logros e impactos que se quieren generar, como mecanismo de monitoreo y seguimiento de los efectos parciales que un programa o política van generando para introducir los ajustes y correcciones oportunamente” (1999: 22).

3. Crisis de legitimidad: Finalmente, la complejización creciente de los sistemas sociales en los que se lleva a cabo la acción del gobierno, generó la necesidad de abrir los espacios de decisión a agentes no gubernamentales, con el fin de hacer más asequibles y moldeables a las preferencias de los ciudadanos las acciones del gobierno.

En cuanto a la legitimidad, podemos caracterizarla como el marco de referencia de la acción gubernamental, puesto que constituye un canal de interacción con los ciudadanos, por medio del cual se introducen los arreglos institucionales que garantizan la gobernabilidad.

Estas tendencias conforman los tres grandes ejes de referencia de la gerencia pública, entendida como un mecanismo de reconceptualización de la acción gubernamental a través de la sistematización de métodos de análisis y decisión, cuyo planteamiento se basa en la capacidad de las agencias para generar los niveles de eficiencia requeridos.

El enfoque de gerencia pública municipal permite tener en consideración un gran número de elementos y herramientas de análisis que facilitan la toma de decisiones respecto a los mecanismos y distribución de servicios municipales, cuya elección necesariamente requiere ser congruente con los procesos de evolución de la administración municipal urbana. Lo que debe quedarnos claro, es que la configuración de un esquema público-privado puede desarrollarse de distintas formas, que confieren pesos distintos a cada uno de estos componentes (Cabrero, 1996).

---

los fines propuestos y generan desconfianza e inconformidad en la ciudadanía, agravada por la ausencia de mecanismos de interacción permanente (Cabrero y Vega, 1999:23).

### ***Planeación Estratégica***

Ante el reconocimiento de que las organizaciones públicas se desarrollan cada vez más en escenarios cambiantes, el concepto de planeación estratégica es importado del ámbito empresarial e incorporado al lenguaje de la gerencia pública como una herramienta necesaria en los procesos de gestión de las organizaciones públicas (Cabrero y Nava, 1999).

Desde esta perspectiva, lo trascendente dentro de un sistema de planeación es el sistema en su conjunto, centrandó el análisis en los procesos en sí mismos, más que en los productos acabados. Por esta razón, en el enfoque estratégico las fases de planeación se flexibilizan, haciéndolas adaptables a un sistema en funcionamiento, a flujos de información y acción permanentes, lo que proporciona a los gobiernos locales un atributo de flexibilidad y capacidad de adaptación ante situaciones diferentes, que a su vez les permite mantener la capacidad de ajustarse oportunamente a las reacciones de su entorno sin apartarse de su misión (Bazaga, 1997).

Un sistema con tales fines precisa a su vez de la existencia de un sistema de control que esté integrado por subsistemas de control –de desempeño gubernamental, de evaluación de impactos, programático y de presupuesto, entre otros- dentro de los cuales se desarrollen indicadores de gestión para el monitoreo de variables clave que faciliten la comprensión del fenómeno observado (Cabrero, 1999).

En este sentido, la planeación estratégica sirve para lograr influir de algún modo los contextos de las políticas o los recursos externos. Agranoff (1997) señala que un gobierno o agencia gubernamental debe conocer antes que nada cuál es su mandato y hacia dónde se dirige. En determinado momento, todo gobierno o agencia se topa con la necesidad de inferir sobre sus futuros rumbos contemplando formas de regeneración que incluyan planteamientos y actuaciones estratégicas. Bryson (1988, citado en Agranoff 1995), expone como componentes de una perspectiva innovadora de planeación, los siguientes puntos:

- **Iniciar y acordar un proceso de planificación estratégica**
- **Identificar los mandatos organizativos**
- **Clarificar la misión y los valores organizativos**
- **Evaluar el entorno externo: amenazas y oportunidades**
- **Evaluar el entorno interno: puntos fuertes y débiles de la organización**
- **Identificar los problemas estratégicos que la afectan**
- **Formular estrategias para tratar los problemas**
- **Establecer una visión organizativa efectiva orientada hacia el futuro**

Así pues, podemos interpretar que más que el seguimiento de un sistema de planificación<sup>13</sup>, el énfasis se pone en un planteamiento estratégico que conduzca a acciones, resultados y evaluación de dichas acciones.

Desde una perspectiva local, Cabrero y Nava (1999) señalan que existen dos formas básicas de llevar a cabo diagnósticos de variables que determinan el producto de la acción de un gobierno municipal. La primera se realiza desde un ámbito externo y consiste en la integración de información sobre la situación económica, política y social que determina y condiciona el espacio municipal. En este tipo de diagnóstico se integra también información acerca del entorno institucional del municipio, sobre el marco jurídico estatal que condiciona las acciones municipales y se destaca también el patrón de relaciones intergubernamentales que incide de manera directa en la dinámica del municipio.

La utilidad de un diagnóstico externo se evidencia por el hecho de que gran parte de los errores y aciertos de un gobierno municipal se encuentran determinados por variables exógenas al ámbito de las decisiones locales<sup>14</sup>. A este respecto, las relaciones intergubernamentales representan esquemas de articulación y negociación de agentes que requieren ser analizados a la luz de las redes institucionales que operen en el municipio;

---

<sup>13</sup> Haciendo alusión a los procesos de planeación tradicional, que no contemplan la posibilidad de evolución tanto de la organización como de su entorno, y que conciben al plan como la forma más acabada de la acción de planificar.

<sup>14</sup> A este respecto, es constatable que el alto nivel de dependencia en materia hacendaria, política e institucional que el municipio generalmente tiene, lo hacen más vulnerable a las variables exógenas.

esto le confiere al estudio de las RIG particular relevancia como variables políticas a observar en la elaboración de un diagnóstico externo.

Una segunda manera de elaborar un diagnóstico estratégico consiste, señalan Cabrero y Nava, en llevarlo a cabo desde el ámbito interno de la organización, ya sea revisando cada una de las áreas funcionales de la administración municipal (lo que incrementa el riesgo de perder de vista la necesaria interrelación entre cada una de estas áreas) o bien realizando el diagnóstico incorporando los tres paradigmas conceptuales de la gerencia pública: la eficiencia, la eficacia y la efectividad.

En este marco analítico, a continuación se describen aquellos elementos que caracterizan el entorno del sistema de gestión del municipio, tomando como referencia la prestación del servicio de tratamiento de aguas residuales y destacando aspectos hidrográficos propios de la región, así como aquellos elementos jurídicos que nos permiten tener una idea más clara del esquema actual de derechos de propiedad de las aguas, pretendiendo con ello la ubicación de posibles traslapes en el esquema de propiedad y administración de las aguas, y ubicar a su vez áreas de oportunidad para el desarrollo de sistemas de intercambio de información y cooperación entre los funcionarios de las organizaciones gubernamentales involucradas en el servicio.

## **2ª. Parte**

### **La Gestión Municipal**

#### **III. EL CONTEXTO**

##### ***Hidrografía del municipio y derechos de propiedad de aguas; ¿quién administra qué?***

La expansión de la demanda de agua a nivel regional, el aprovechamiento irracional que de ésta se ejerce y los altos índices de contaminación, aunados al crecimiento demográfico y económico, ocasionan que el problema de la escasez de este recurso en distintas ciudades y zonas destinadas a la agricultura, sea un fenómeno creciente.

Esta problemática conlleva a la afirmación de que las distintas medidas de control, aprovechamiento racional y de preservación del agua en todos los niveles –nacional, regional y local - representan una tarea estratégica para el desarrollo del país.

Uno de los aspectos básicos del problema tiene que ver con el asunto de las aguas residuales, que de manera general, poseen diversos grados de contaminación. La forma más común de clasificar a los contaminantes del agua es considerando su naturaleza química y física, en estos aspectos, deben destacarse por lo menos cuatro elementos: los desperdicios orgánicos, las sustancias inorgánicas, los contaminantes no materiales y los agentes infecciosos.

Las emisiones existentes de aguas incluyen dos tipos diferentes de descargas: las fuentes puntuales y las no puntuales. Entre las primeras, se incluyen los desagües de las plantas domésticas o industriales destinadas al tratamiento de aguas residuales. Las segundas incluyen la infiltración y lavado de pesticidas y fertilizantes por actividades agrícolas, además de los químicos y aceites (Martínez, 2001:3).

Para 1997, la generación estimada de aguas residuales en el país ascendía a los 20 mil kilómetros cúbicos, considerándose la existencia de unas 33 mil descargas de aguas residuales en cuerpos receptores de propiedad nacional (Teorema, 1997:9).

Para analizar con cuidado las acciones que se desarrollan en torno a las descargas en cuerpos receptores de propiedad nacional, resulta pertinente la revisión de los derechos de propiedad en materia de aguas establecidos por el Estado en el artículo 27 constitucional, en donde se señala que:

“Son propiedad de la Nación las aguas [...] que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; [...] las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en el que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; [...] las de corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, [...] la de los lagos, lagunas o esteros [...]. Las aguas del subsuelo pueden [...] apropiarse por el dueño del terreno; pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización. Cuales quiera otras aguas no incluidas [...], se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran, pero si se localizan en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

[...] el uso o el aprovechamiento de los recursos por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal”

Con esta base, podemos observar que el estado de San Luis Potosí presenta una combinación interesante de derechos de propiedad de sus aguas, pues aproximadamente la mitad del estado es bañada por aguas de propiedad nacional, cuyo resguardo es responsabilidad directa de la Comisión Nacional del Agua (CNA); mientras que la otra mitad, correspondiente a la región del altiplano potosino, se abastece de corrientes situadas en la cuenca endorréica conocida como El Salado, que no tiene salidas al mar, considerándose por lo tanto sujetas a las disposiciones estatales, y no de propiedad nacional.

El municipio de San Luis Potosí se encuentra ubicado dentro de la demarcación de dicha cuenca, por lo que sus dos drenajes naturales, que son el río Españita y el río Santiago, no son propiedad nacional y sí responsabilidad del Estado, sin embargo, ambos ríos hacen las veces de desagües naturales del municipio, incorporándose por tanto, a la red de drenaje cuyo mantenimiento y expansión es obligación directa del Organismo Metropolitano de Agua Potable, Alcantarillado, Saneamiento y Servicios Conexos de los

Municipios de Cerro de San Pedro, San Luis Potosí y Soledad de Graciano Sánchez “INTERAPAS”; por esta razón, el gobierno del Estado ha tenido que ceder al organismo operador la facultad y obligación de administrar esas aguas.

No obstante, el agua de ambos ríos se infiltra al subsuelo incorporándose a las aguas que conforman el acuífero de San Luis Potosí, que sí es originalmente propiedad de la Nación y que además se encuentra en veda<sup>15</sup>, por lo que cuando el organismo operador descarga sus aguas residuales a este cuerpo receptor, debe contar con un permiso de descarga de la CNA, además de cumplir con la Norma Oficial Mexicana NOM 003, en donde se señalan los requisitos de descarga a los cuerpos receptores, que permitan su utilización aguas abajo.

Los requisitos de descarga que debe cumplir el organismo varían en función de la calidad del agua requerida, siendo mayor cuando la utilización del cuerpo receptor es para consumo humano, y menor si es para riego o para uso industrial.

En el caso del municipio de San Luis, las descargas pluviales y sanitarias se concentran en la porción noreste y este de la mancha urbana, en dos depósitos principales que son el Morro y Tanque Tenorio. Una porción de las aguas que se concentran en estos dos puntos es conducida a las zonas de riego de las proximidades, lo que agrava la severa contaminación e infiltración del acuífero.

Desde esta perspectiva, tanto la Comisión Estatal del Agua (CEA) como el organismo intermunicipal INTERAPAS son *usuarios* de la federación, pues a pesar de que la CNA no tiene competencia como autoridad en el proceso intermedio en el que el agua de los ríos corre por su cauce, es ésta quien autoriza los volúmenes de extracción para que el gobierno local utilice y distribuya agua de un cuerpo receptor, señalándoles también los requisitos de calidad con la que deben de llegar a los sitios de entrega, es decir, los lugares en los que se concentran las descargas.

---

<sup>15</sup> Debido a la sobreexplotación del acuífero, la CNA ha establecido límites a las actividades de extracción, para contribuir a su proceso de recuperación.

Aunado a la complejidad de este esquema de derechos de propiedad de las aguas, inherente al diseño de nuestro Estado como fuente de control de decisión sobre los recursos, existe un elemento más a considerar: el Estado otorga también protección y justicia por rentas, separando grupos y otorgando derechos de propiedad a cada uno de ellos (North, 1984). Este es el caso de algunos grupos de ejidatarios de la zona, quienes amparados por un decreto presidencial que data de la década de los treinta<sup>16</sup>, han sido los usuarios legítimos de las aguas negras que cruzan por los canales Industrias I y II, cuyo flujo se incorpora a la corriente del río España y, posteriormente, desemboca al tanque Tenorio.

### ***Un acuífero sobre explotado: la importancia del reuso en el Valle de San Luis***

Otra de las atribuciones de las autoridades federales es desarrollar todo el esquema de planeación para normar las acciones relacionadas con el reuso, por lo que para facilitar este proceso, la CNA ha dividido al estado en dos Regiones Administrativas: la VII Cuencas Centrales del Norte y la región IX Golfo Norte. Aquella comprende 22 municipios, entre los cuales se encuentra la capital del estado y su conurbación con Soledad de Graciano Sánchez y Cerro de San Pedro, abarcando 36,200.9 km<sup>2</sup> de superficie, que representan el 57.6% del territorio estatal. La segunda está integrada por 36 municipios, con 26, 647.1 km<sup>2</sup> y el 42.4 % del territorio estatal (CNA, 2002).

A su vez, y de acuerdo con la clasificación en Regiones Hidrológicas al interior del país establecida por la misma CNA como parte del diseño de una política regional, la cuenca el Salado se encuentra ubicada en la región hidrológica número IX, caracterizada por su aridez, ya que sólo cuenta con una precipitación media anual de 350 milímetros y escurrimientos superficiales de 48 millones de metros cúbicos (CNA, 2002).

---

<sup>16</sup> Cabe mencionar que a pesar de que en todas las entrevistas se habla de la existencia de dicho decreto, y de que casi todos los funcionarios entrevistados coinciden en la década de su aparición, al parecer ninguna de las organizaciones tiene acceso a una copia, llamando la atención el hecho de que el INTERAPAS ni siquiera conoce bien a bien el contenido de dicho documento.



El escenario de la zona es el de una sobreexplotación de los mantos acuíferos aguda, se estima que de ellos se extrae un volumen anual de 90 millones de metros cúbicos para usos y servicios urbanos, aunada a la extracción de los usos agrícola e industrial. En contraparte, se estima que la recarga anual es de solamente 51 millones de metros cúbicos, provocando el abatimiento de los mantos freáticos y su vulnerabilidad a las descargas contaminadas debido a su rápida infiltración (CEA, 2003).

Debido a las presiones que el desarrollo urbano e industrial imponen, así como a las necesidades crecientes de riego en zonas rurales, se prevé que este nivel de sobre explotación del acuífero irá en aumento (Santos y Rosillo, 1999: 294). De este hecho se deriva que uno de los más graves problemas que enfrenta la región del Valle de San Luis, tiene que ver con el abatimiento de los mantos acuíferos, la degradación de la calidad del agua subterránea y los esporádicos escurrimientos torrenciales sin aprovechamiento (mismos que redundan en inundaciones de las zonas urbanas), lo que ha llevado a las autoridades estatales a clasificar a la zona conurbada como una región geohidrológica con una disponibilidad de agua nula (Ilustración I).

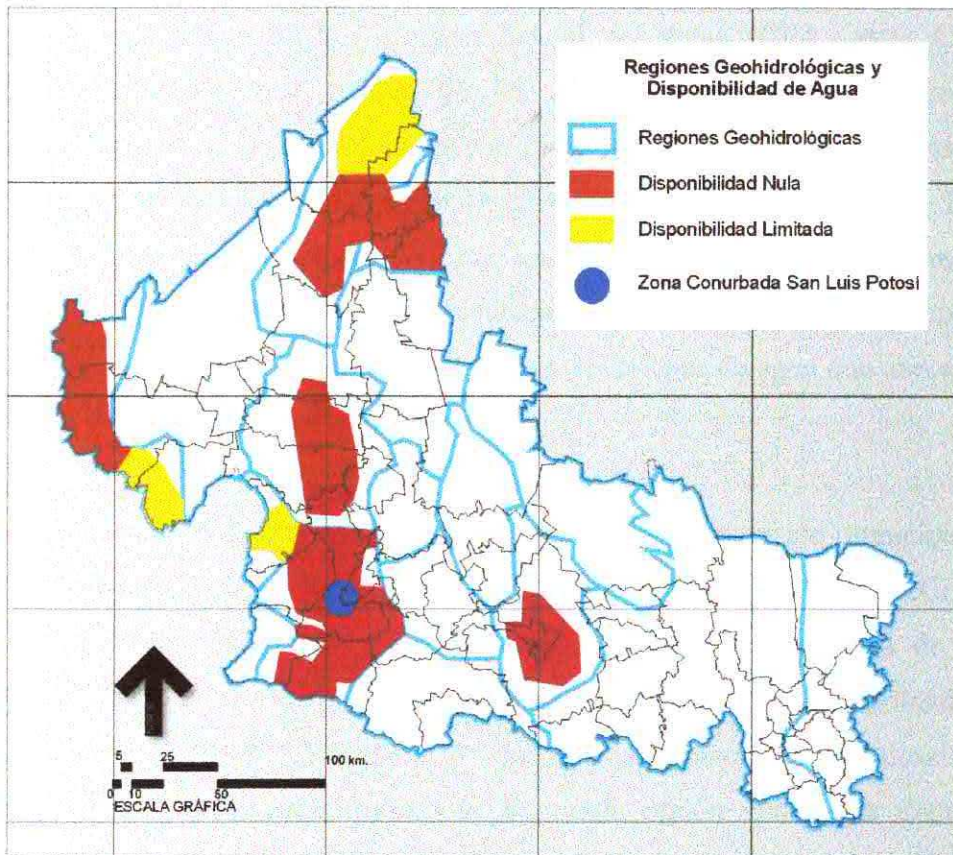
Ante este escenario, el reuso se muestra como la única salida viable y real para cubrir ese déficit en la recarga del acuífero, permitiendo además recuperar aguas blancas<sup>17</sup> e inyectarlas como nuevos caudales para el crecimiento de la ciudad.

No obstante, aunado a los altos niveles de inversión que el servicio de saneamiento precisa, el desarrollo de acciones en este tenor se ha visto obstaculizado por la falta de voluntad política para revertir la tendencia a aumentar la oferta de aguas blancas conforme aumenta la demanda y el desperdicio desmedido de ese recurso, lo cual se lograría a través del fomento de una cultura del reuso basada en el intercambio de aguas tratadas por aguas blancas.

---

<sup>17</sup> El término aguas blancas es usado en este trabajo para referirse al agua que no ha sido utilizada para ningún tipo de actividad humana.

### Ilustración I. Disponibilidad de Agua en la Zona Conurbada de SLP- Soledad- San Pedro



FUENTE: Elaboración propia con base en información de la página web del Gobierno del Estado de San Luis [www.sanluispotosi.gob.mx](http://www.sanluispotosi.gob.mx)

Esta falta de voluntad política en ocasiones trasciende los límites de la acción gubernamental y se encuentra sujeta a variables de tipo social. Lo observado alrededor de la labor de gestión del municipio da cuenta de un conflicto social serio con grupos de interés involucrados de manera indirecta en el desarrollo de los ambiciosos proyectos de gestión de obras para ampliar la red municipal de saneamiento, como las que se incluyen en el Programa Integral de Saneamiento de San Luis Potosí 1998- 2003 (PIS-SLP)<sup>18</sup>.

De manera específica, se alude al conflicto por el acceso al agua residual que surge al tanque Tenorio, cuyos protagonistas, el gobierno del Estado y algunos líderes de las

<sup>18</sup> Específicamente aquellas relacionadas con el proyecto del Tanque Tenorio.

asociaciones ejidales favorecidas con el mencionado decreto, evidencian la contraposición entre las metas de desarrollo urbano y la necesidad de seguir suministrando agua para los usos rurales que persisten en la ciudad.

Uno de los funcionarios de la Comisión Estatal del Agua (CEA, antes CEAPAS) entrevistados, considera que "...una de las mejores estrategias para combatir la sobreexplotación del acuífero sería compactar todas las zonas ejidales, aglutinándolas y conformando un pequeño distrito con canales revestidos para un uso eficiente, liberando grandes cantidades de aguas residuales que se pudieran tratar y utilizar en aquellas industrias que no requieren de agua exclusivamente potable en sus procesos, como son la industria minera y metal mecánica, liberando esos volúmenes de agua que ahora ocupan, posibilitando su utilización en la ciudad".

Esta problemática supera en su conjunto los límites de la demarcación municipal de San Luis, extendiéndose hacia su conurbación con los municipios de Soledad de Graciano y Cerro de San Pedro, suscitando la emergencia de un nuevo paradigma de realidad espacial, política, económica y social en materia de acciones encaminadas a la preservación de un recurso. Como hemos visto con el esquema de clasificación de la CNA, este nuevo paradigma introduce la figura de región como una demarcación funcionalmente integrada e interdependiente, orientada, en este caso, a un nodo urbano que es la ciudad de San Luis, que constituye en cierta medida una fuente de innovaciones para el desarrollo de la región.

### ***Características generales de los últimos periodos de gestión en el municipio de San Luis***

Como hemos mencionado, nuestro estudio se ubica en los cambios en la gestión del servicio de saneamiento de aguas en el municipio de San Luis Potosí, suscitados a partir de la implantación de mecanismos innovadores. Para llevarlo a cabo, resulta necesario detectar rupturas en la configuración de los actores y estructuras del sistema local de gestión, motivo por el cual se recurre en primer lugar, al diagnóstico municipal llevado a cabo por Enrique Cabrero y Carlos Gil (1999) y en segundo, a los datos obtenidos en las

entrevistas realizadas a funcionarios de las administraciones local y estatal, con el fin de observar la evolución de los procesos asociados a este cambio en la gestión, sus avances y sus retrocesos, tratando de comprender la reconfiguración gubernamental y social en el espacio local.

Según lo observado por estos autores, la estructuración del espacio en esta ciudad ha generado un patrón de fragmentación social al interior de la misma, destacando desigualdades importantes entre la zona poniente de la ciudad, que resulta la mejor dotada de equipamiento urbano, en donde se concentra la mayor parte de la infraestructura para la dotación de servicios públicos; y las zonas oriente y sur del municipio, en las que se concentra la población de menores recursos. “De esa forma, la imagen que ofrece en la actualidad este núcleo urbano es la de un paisaje desarticulado, en el que se conjugan la obsolescencia de ciertas zonas, los focos de influencia de las actividades administrativas y financieras, junto con los restos históricos del antiguo esplendor colonial” (Moreno, 1995: 449, citado en Cabrero y Gil: 1999).

Este hecho pudo ser constatado durante el trabajo de campo sólo de manera parcial, pues si bien es cierto que al oriente del municipio se localiza un conjunto de colonias de estratos medios y bajos, producto del cambio del uso de suelo agrícola por viviendas de autoconstrucción, no puede afirmarse que siga siendo esta zona de la ciudad una de las menos favorecidas por los proyectos de inversión en infraestructura, toda vez que es precisamente en el oriente en donde se localiza el llamado Tanque Tenorio, protagonista de uno de los más ambiciosos proyectos de tratamiento de aguas a nivel nacional.

Por otra parte, Cabrero y Gil señalan acertadamente que el municipio de San Luis da cuenta de un fenómeno de alternancia política único en el país, cuya dinámica lejos de posibilitar la consolidación de un proyecto de desarrollo municipal sólido, ha resultado en un proceso yuxtapuesto al desarrollo municipal, ocasionando fracturas al interior de la estructura económica, social, política, organizacional e institucional de la ciudad. Así, en una observación preliminar, los autores aseveran que a lo largo del periodo abarcado por su estudio (1989- 1999), no ha habido posibilidades de construir nuevos arreglos

institucionales que sustituyan los fenómenos de constante ruptura con lo realizado anteriormente. Desde su perspectiva, esta falta de continuidad evita que los proyectos innovadores lleguen a consolidarse, siendo evidente la ausencia de mecanismos de regulación y un estado de crisis permanente por la transición (Cabrero y Gil, 1999).

De la anterior afirmación, podemos inferir que más que el desarrollo de mecanismos de relaciones intergubernamentales, lo que se observa es un gran desgaste político e institucional entre organizaciones políticas de índole estatal o municipal, siendo éste el motivo principal del carácter en la prestación de los servicios. En el mismo sentido, "...la planeación urbana ha estado ausente de la agenda de gobierno y cuando ha hecho acto de aparición ha sido un motivo más de lucha política y rupturas entre grupos políticos y grupos de la sociedad [...] si bien han surgido ideas innovadoras, éstas han quedado más al nivel de ideas, que de proyectos desarrollados, implementados y/ o culminados" (1999: 48).

Partiendo de este argumento, parecería que tanto los actores gubernamentales como los no gubernamentales han sido incapaces de construir arreglos institucionales. No obstante, en materia de servicios de agua y saneamiento es factible afirmar que sí se ha logrado llegar a algún tipo de acuerdo en el tipo de proyectos que conforman la agenda, pudiendo ubicar cierto grado de consenso entre las pautas de acción en la materia durante los tres últimos períodos de gestión del municipio.

Este hecho se constata también en la percepción de los funcionarios entrevistados<sup>19</sup>, quienes señalan que si bien el factor político ha sido decisivo en la estructuración, organización e incluso naturaleza jurídica de los organismos relacionados con la prestación del servicio que nos atañe -tales como el INTERAPAS y su junta de gobierno, o la CEA-, por lo menos en el aspecto de planeación de las acciones se han más o menos respetado las grandes líneas de acción de aquellos proyectos diseñados a largo plazo, garantizando su continuidad y aumentando con esto sus posibilidades de eficacia, sin

---

<sup>19</sup> Se alude a las entrevistas realizadas en la Comisión Estatal del Agua y en el INTERAPAS con funcionarios con por lo menos 5 años dentro de la organización, que pudieran hacer un comparativo entre las tres administraciones.

pasar por alto todas las dificultades que los conflictos políticos entre grupos de interés han ocasionado en la planeación de las acciones a ejecutar.

Cabría preguntarse, por un lado, cuáles son las especificidades en el contexto de la ciudad de San Luis que dificultan una acción gubernamental exitosa integralmente -a través de la implementación de mecanismos innovadores de gestión o de las interacciones entre el gobierno municipal con los otros niveles de gobierno involucrados- y no sólo de manera parcial en cierto tipo de servicios. Por el otro, resulta interesante considerar que ninguno de los proyectos municipales ha podido generar una respuesta vigorosa entre los grupos locales de interés, debido tal vez al proceso de desintegración social que se dimensiona en la ciudad, no sólo entre los distintos estratos sociales, sino también al interior de los mismos grupos. Para Cabrero, esta ausencia de “capital social” es, en gran parte, la causa de que no exista una buena gestión municipal, puesto que no puede haberla si no existen grupos que puedan apropiársela y darle consistencia (1999: 49).

Con objeto de ubicar en el curso de las administraciones municipales el surgimiento de nuevos mecanismos de gestión, así como las líneas conductoras que han regido las acciones en materia de prestación del servicio de agua potable y saneamiento, a continuación se enlistan de manera somera las pautas de acción más importantes desarrolladas en materia de gestión del agua en los tres períodos de administración que abarca nuestro estudio, empezando por la presentación esquemática de los últimos tres presidentes municipales y partido de procedencia. Inmediatamente después, se destacan los modelos de gestión asociados a cada uno de estos períodos.

## **Presidentes Municipales de San Luis Potosí y Filiación Política, a partir de 1997<sup>20</sup>:**

<i>Periodo</i>	<i>Nombre</i>	<i>Partido</i>
1995- 1997	Luis García Julián	PRI
1998- 2000	Alejandro Zapata Perogordo	PAN
2000- 2003	Marcelo de los Santos Fraga	PAN

### **MODELOS DE GESTIÓN:**

#### *C. P. Luis José García Julián (1995- 1997):*

Sin pasado militante en partido alguno, cuya gestión estuvo enmarcada en una crisis económica fuerte, situación que ocasionó un reduccionismo importante de una agenda integral de asuntos municipales a una agenda de finanzas municipales, dada la severa austeridad en los recursos.

Se crea el Organismo Intermunicipal de Agua Potable y Saneamiento (INTERAPAS), que incluye al municipio de Soledad de Graciano Sánchez, al de Cerro de San Pedro y al de San Luis. Con esta acción se pretendía “modificar el esquema de participación del ayuntamiento en el anterior organismo descentralizado de agua potable (SIAPAS) y a la vez, hacerlo más eficiente. La desaparición del SIAPAS y la creación de un nuevo organismo proveedor del agua potable en la zona, se debió a una serie de factores políticos y financieros que se agudizarían este trienio.” (Cabrero y Gil 2001:23)

El PRI gobernaba tanto al estado como al municipio en este periodo, en el que se observó una constante participación del gobierno estatal en áreas propias del ayuntamiento. Aunado a ello, al interior del ayuntamiento prevalecía un clima de conflicto entre intereses políticos y de partido, lo que devenía en improvisación de las acciones.

---

<sup>20</sup> Los datos presentados para los dos primeros periodos de administración, se obtuvieron del estudio referido de Cabrero y Gil, lo que de la administración de De los Santos se presenta, se obtuvo de la entrevista que el señor De los Santos concedió al reportero José Serrano, para la edición de la revista *Alcaldes Mexicanos* señalada en la bibliografía.

*Lic. Alejandro Zapata Perogordo (1998- 2000):*

Militante del PAN, cuyo principal rasgo en su programa de gobierno fue la implementación de mecanismos de *planeación estratégica*, enfatizando su aplicación en la planeación urbana del municipio, al desarrollar planes de zonificación y sistemas de información integral, atención y promoción ciudadana, seguridad pública y vialidad.

En materia de desarrollo urbano, se impulsaron planes y proyectos estableciendo en cada uno su visión- objetivo en la canalización de los recursos. Esto devela el reconocimiento de la necesidad de ordenar la ciudad acorde a su creciente complejización.

Por otro lado, el énfasis en el desarrollo urbano tenía como fin aumentar la infraestructura de servicios y hacer al municipio comparativamente atractivo en materia de inversión.

*C.P. Marcelo de los Santos Fraga (2000- 2003):*

Como militante activo desde el año de 1996, este presidente obtuvo el triunfo abanderado por Acción Nacional, recibiendo de su antecesor unas finanzas públicas municipales sanas, enarbolando su administración con el principio de “ejercer un gasto publico adecuado a lo estrictamente necesario” (Serrano, 2003: 24).

En materia de agua, se impulsaron acciones tendientes a ampliar la cobertura del servicio de agua potable, a través de la perforación de pozos y la construcción y rehabilitación de obras de infraestructura hidráulica, que ascendieron a los diez millones de pesos. Cabe destacar que pese al reconocimiento de que el problema del saneamiento era ya incontenible, en este periodo no se señalan obras importantes en este tenor.

Destaca la constante búsqueda de alianzas y mecanismos de coordinación con el gobierno del estado, pese a que los titulares de ambos órdenes – estatal y municipal- provenían de distintos partidos –PRI y PAN respectivamente- Esta búsqueda de mayor coordinación responde a que para esta administración, el recurso más importante era el desarrollo de mecanismos de coordinación interinstitucional con arreglo a fines.



Meses antes de finalizar su gestión, el señor Marcelo de los Santos pidió licencia para retirarse del cargo y contender por la gubernatura del estado, misma que ganó en las elecciones del mes de julio del año 2003, abanderado por el mismo partido.

Es interesante observar que tanto en el estudio realizado por Cabrero como en las percepciones de los funcionarios estatales entrevistados, se afirma que la maquinaria política está siendo reemplazada por gobiernos tecnocráticos de baja tendencia partidista a nivel municipal, debido a varios factores que bien podrían clasificarse en cinco conjuntos contribuyentes:

- 1) Competencia electoral creciente (fenómeno de alternancia)
- 2) Victorias locales para los partidos de oposición
- 3) Cambios socioeconómicos en la región
- 4) Creciente complejidad de los asuntos de manejo y planeación urbana
- 5) Cambios constitucionales y políticos que buscan fortalecer la autonomía estatal y municipal

Con base en estas observaciones, a continuación se presenta un esquema basado en la tipología de Peter Ward (1998) en el que se trata de medir la racionalidad técnica y las relaciones entre partido y gobierno como continuos sobre dos ejes, a partir de los cuales se obtienen cuatro grandes tipos de ejercicio del poder, que si bien son tipos ideales, constituyen un método interesante de caracterización para estos últimos trienios (Ilustración II).

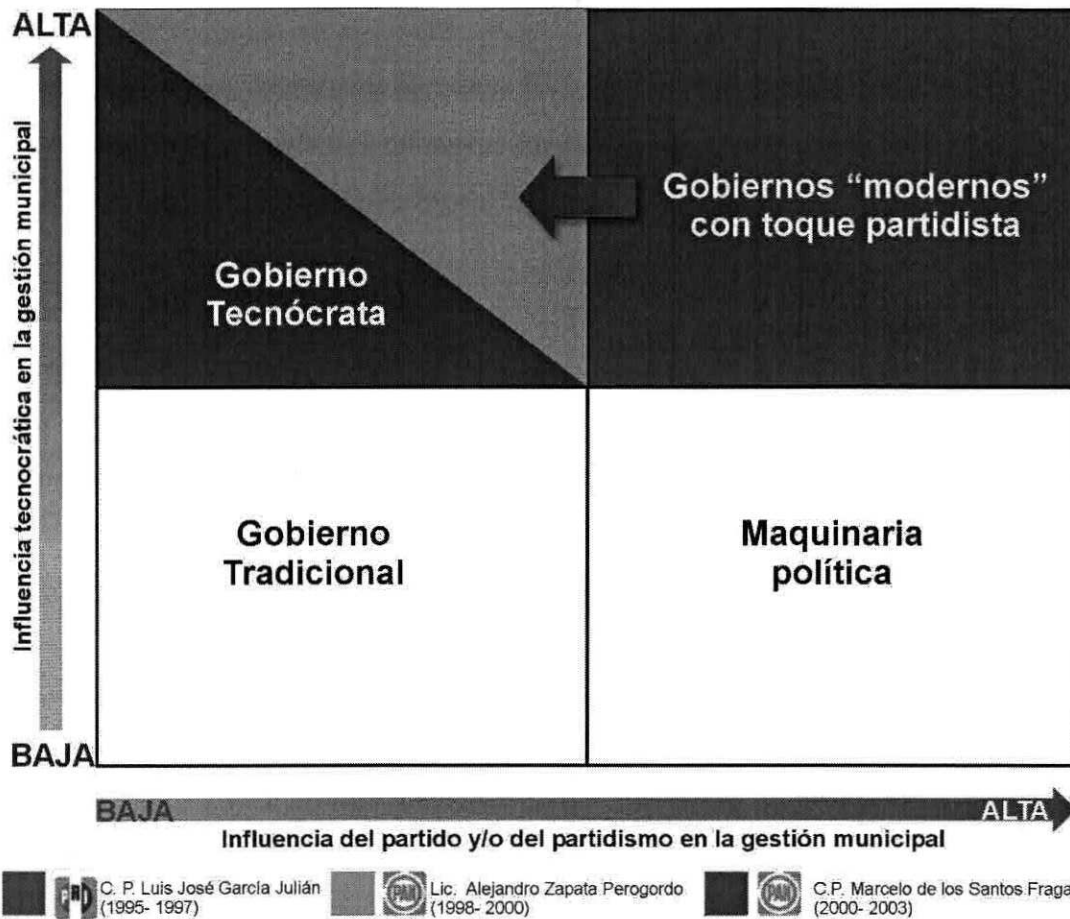
Los aspectos específicos que se tomaron en cuenta como indicadores de la relación y superposición entre el partido y el gobierno fueron los siguientes<sup>21</sup>:

---

<sup>21</sup> Los aspectos considerados a manera de indicadores tanto de tendencias al partidismo como de aplicación de criterios técnicos, se obtuvieron principalmente de la información obtenida en las entrevistas con funcionarios, así como de los informes de gobierno municipales, aclarando al lector que la construcción de esta tipología responde únicamente a un ejercicio de caracterización de la gestión del municipio.

- Contexto del programa de gobierno, tratando de indagar si fue el alcalde o el partido quien estableció las prioridades del gobierno en cada una de las administraciones.

**Ilustración II. Tipología de la Administración del Gobierno Local**



- Cómo se llevó a cabo la designación de los funcionarios del gobierno, tratando de indagar si las designaciones correspondían a lealtades políticas o, por el contrario, se habían hecho de acuerdo a la experiencia técnica.

En cuanto a los aspectos considerados como indicadores de criterios tecnocráticos, tenemos:

- Descripción y señalización de las zonas que habían resultado privilegiadas con la ampliación de cobertura de servicios o con inversiones en infraestructura, tratando de ver si existía o no algún tipo de relación entre las preferencias electorales de las zonas y el partido en el gobierno; es decir, si las acciones u omisiones del gobierno podían interpretarse como castigos por oposición o premios por votos a favor.
- Nivel socioeconómico de las zonas favorecidas, con el fin de observar si el territorio favorecido con un mayor equipamiento coincidía con aquel habitado por los estratos socioeconómicos más bajos.

Lo que podemos observar a partir de esta tipología es que el sistema de gestión del municipio se encuentra en un proceso de transición a partir del último gobierno del PRI, que si bien mantenía una vinculación importante con el partido de origen, ésta iba acompañada con la instauración de criterios tecnificadores en la gestión, en respuesta a la renovación que buscaba este partido a partir de lo que ellos autodenominaron “nuevo PRI”.

Los dos períodos subsecuentes (ambos provenientes de Acción Nacional) se han movido en el extremo superior izquierdo de la tipología, que denota una influencia del partido sobre la gestión a la baja, acompañada de una tendencia creciente de aplicación de criterios técnicos en la gestión, descuidando en cierto sentido, la variable social inherente a todo proceso de gestión, incapaz de resolverse a través de mecanismos meramente técnicos.

#### **IV. LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA HIDRÁULICA ACTUAL EN EL MUNICIPIO DE SAN LUIS POTOSÍ**

##### ***El marco legal***

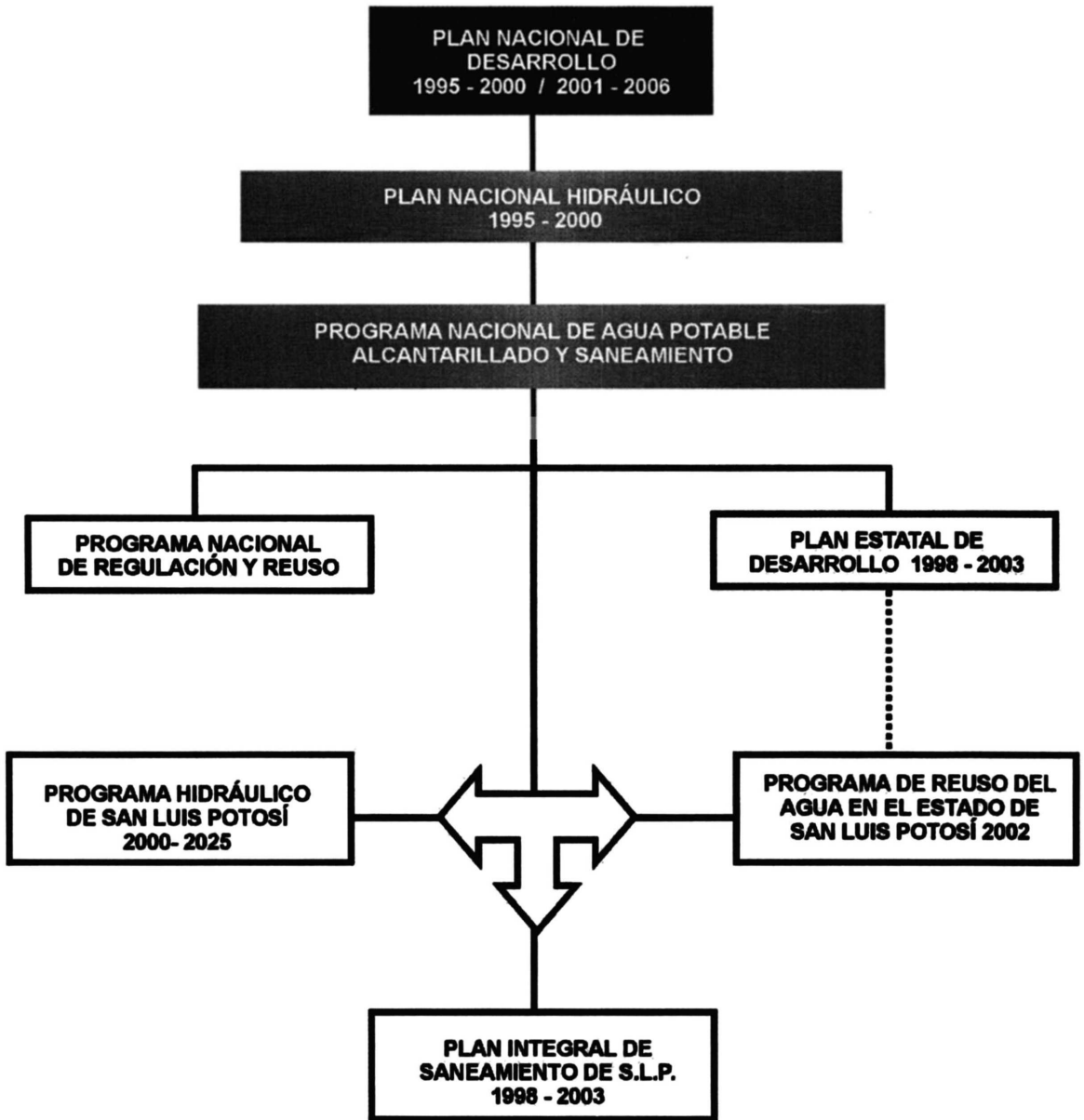
Las acciones descritas y analizadas en este estudio se desprenden del “Plan Integral de Saneamiento de San Luis Potosí 1998- 2003” (PIS- SLP), impulsado por la Comisión Estatal del Agua (CEA) pero implementado en colaboración directa con el organismo operador del servicio de agua potable y saneamiento municipal. La revisión del marco de referencia de dicho plan, brinda una oportunidad para observar esquemáticamente la forma en la que los municipios se convierten efectivamente en las “cajas de resonancia” de políticas públicas que emanan del centro, pero que son adaptadas a su realidad específica, posibilitando con esto una comprensión del fenómeno de reestructuración de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno desde una panorámica general, pero centrando al mismo tiempo la atención en los retos y posibilidades particulares de cada unidad político administrativa (Sobrino y Garrocho, 1998: 7).

El que a continuación se presenta, es un esquema que rastrea todos los planes y programas nacionales y estatales que contienen líneas de acción específicas o generales retomadas en el diseño del PIS- SLP o en momentos posteriores de su implementación. A la cabeza del proceso se ubican los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) 1995- 2000 y 2001- 2006, cuyos lineamientos se han retomado en dos grandes momentos<sup>22</sup> para adaptarlos al modelo de planificación local.

---

<sup>22</sup> El PND 95- 2000 se cita por ser el referente del PED 98- 2003, del actual gobierno del Estado; el PND 2001- 2006, es pertinente debido a que en él se enmarcan las acciones y programas que actualmente impulsa la CNA. El marco institucional del municipio para el periodo estudiado, se circunscribe por tanto a este escenario configurado por los planes y programas de los dos últimos sexenios.

### Ilustración III. Lineamientos de Política en Materia de Saneamiento



De lo contenido en dichos planes, se ha desprendido un Plan Nacional Hidráulico (PNH) que ha servido como referente en el establecimiento de las líneas estratégicas tanto del Programa Nacional de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (PNAP), como del Programa Estatal Hidráulico 1998- 2003, ambos antecedentes directos del Programa de Reuso del Agua en el Estado de San Luis Potosí 2002 (PRAESLP), recientemente emitido por la CNA. En este nuevo programa, se rescata lo planteado en los principales proyectos en materia de agua en los municipios, destacando en importancia el Plan Integral de Saneamiento de San Luis Potosí 1998- 2003 (PIS- SLP).

### ***PIS- SLP 1998- 2003: Lineamientos generales***

El ciclo del Plan Integral de Saneamiento como política pública, se desarrolla en un momento de reposicionamiento del problema del agua en la agenda institucional<sup>23</sup>, en el que ya no se cuestiona la pertinencia de incluir como política prioritaria el desarrollo de acciones tendientes a lograr un uso racional del agua y fomentar su reciclamiento.

Este plan de saneamiento de la capital del estado y la zona conurbada se inició en 1998 y su culminación será en el 2003. El antecedente directo de este programa se encuentra en el contrato que la CNA encomendó en 1993 a la empresa Coordinadora de Ingeniería, S.C., para la elaboración del mencionado “Plan Maestro de Saneamiento, Reuso e Intercambio de Aguas en las ciudades de San Luis Potosí y Soledad de Graciano Sánchez, San Luis Potosí”, mismo que quedó sin efecto a partir de la elaboración del PIS-SLP.

El diseño es una política de la CEA que responde a los altos índices de contaminación de suelos y aguas en las zonas norte y este del municipio y su entorno ecológico. Las

---

<sup>23</sup> Es decir, en un momento en el que el reconocimiento de un problema de escasez severo del recurso se da de manera aparejada al conocimiento de los alarmantes niveles de sobreexplotación del acuífero; la comunicación de ambos fenómenos promovida por el gobierno del estado (CEA, 2003), suscitó un gran interés por parte de las administraciones municipales y el organismo operador.

acciones de este plan se enmarcan en el programa PROMAGUA y su principal objetivo es dar un tratamiento adecuado a las aguas negras municipales.

De entre sus metas más importantes, destacan las siguientes:

- Mejorar las condiciones de salud pública
- Evitar la contaminación de aguas subterráneas y superficiales
- Proteger la flora y la fauna silvestres
- Reusar el agua con fines industriales y agrícolas
- Conservar los mantos acuíferos
- Estimular la inversión y el empleo

#### **v. MECANISMOS INNOVADORES EN LA GESTIÓN**

A partir de 1992, la Ley de Aguas Nacionales (LAN) prevé que las empresas industriales están obligadas a darle tratamiento a sus respectivas emisiones de aguas residuales. Esta misma ley concede a los municipios la competencia en materia de tratamiento de aguas residuales de otros sectores generadores, específicamente doméstico y de servicios (Martínez, 2001: 7).

A este respecto, el Programa Nacional de Agua potable, Alcantarillado y Saneamiento 1995- 2000 (PNAP) postulaba que era necesario dar tratamiento, antes de finalizar la década de los noventa, a todas las aguas residuales de origen doméstico de los centros urbanos. Se recalca además la importancia de los créditos obtenidos para obras de saneamiento y se señalaba enfáticamente la necesidad de modernización y saneamiento de los servicios (CNA, 1992, citado en Sánchez, 1999: 323).

En cumplimiento a lo estipulado tanto en la LAN como en el PNAP, el gobierno del estado de San Luis Potosí, a través del decreto número 391 publicado el 18 de febrero de 1992, crea en la capital del estado el Organismo Público Descentralizado Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento SIAPAS, otorgándole las atribuciones en

materia de prestación del servicio de saneamiento municipal. Bajo la modalidad de *empresa paramunicipal*, el SIAPAS tenía como cometido impulsar el fortalecimiento de la infraestructura existente.

De acuerdo con las modalidades de prestación de servicios presentadas en el primer apartado, este tipo de empresa paramunicipal se caracteriza por contar con un Consejo Ejecutivo propio, otorgándole autonomía jurídica y financiera para el financiamiento, producción y cobro del servicio. En el caso de SIAPAS, aquel funcionaba como un *Consejo de Administración*, creado en 1996 con el objetivo de involucrar a la sociedad en su toma de decisiones, constituyéndose para ello por representantes de diversos sectores sociales y algunos funcionarios. Dicho consejo era presidido por el presidente municipal, pero la diversidad al interior era tal, que la consecución de acuerdos se volvió “prácticamente imposible”<sup>24</sup>.

Paralelamente, el crecimiento sostenido de la población, aunado a la baja recaudación y la falta de recursos, provocó un déficit en la prestación del servicio, puesto que una gran cantidad de aguas residuales solía quedarse a nivel de superficies y acuíferos. Se estima que las aguas residuales generadas por el municipio de San Luis eran del orden de 2 metros cúbicos por segundo en la década pasada (Santos y Rosillo, 1999: 294).

Vemos pues que a la par de un estado financiero crítico, los mecanismos de administración y gestión resultaban ineficaces, obstaculizando aun más la toma de decisiones y la implementación de medidas serias para el tratamiento del problema, acentuando con ello la tendencia hacia la inoperancia de este organismo paramunicipal, que pese a su diseño innovador, terminó por convertirse en una medida en detrimento de la problemática municipal de las aguas residuales, debido a que ahora ni el ayuntamiento, ni el organismo creado con ese fin, desarrollaban medidas congruentes con la necesidad creciente de aumentar las actividades de saneamiento en el municipio.

---

<sup>24</sup> Entrevista con funcionario de INTERAPAS, San Luis Potosí, marzo, 2003.



A su vez, los límites extramunicipales del problema pusieron de manifiesto la necesidad de plantearse alternativas que superaran la delimitación política del municipio y dieran cuenta de la interrelación espacial del problema entre San Luis Potosí y su conurbación con Soledad de Graciano y Cerro de San Pedro, por lo que a iniciativa del gobierno municipal de San Luis, en colaboración directa con la Comisión Estatal del Agua, se crea en 1997 el *Organismo Metropolitano de Agua Potable, Alcantarillado, Saneamiento y Servicios Conexos de los Municipios de Cerro de San Pedro, San Luis Potosí y Soledad de Graciano Sánchez* “INTERAPAS”.

El diseño de este organismo operador responde a una vertiente poco explorada en el contexto mexicano que consiste, como hemos mencionado, en la creación de mecanismos de *cooperación intermunicipal* a través de una asociación de municipios que se coordinan para prestar un servicio integrado.

La utilización de este medio alternativo de dotación de un servicio ha complejizado los procesos de gestión intergubernamental, pues con el cambio del SIAPAS al esquema de funcionamiento del INTERAPAS, la figura de Consejo de Administración se disolvió y se cambió por el de Junta de Gobierno, integrada por mucho menos personas, pues aunque sigue habiendo representantes de algunos sectores sociales, la representación es más cerrada.

Esta reducción en el número de personas que constituyen la junta pudiera parecer más bien un proceso de simplificación en la construcción de decisiones consensuadas, no obstante, el tipo de decisiones y atribuciones que ahora posee es mucho más elaborado, pues al menos en teoría, las acciones deben pensarse en función del beneficio colectivo de los tres municipios, por lo que existen en dicha junta tres lugares con derecho a voto, reservados para los presidentes municipales de tres municipios completamente disímiles que, como se verá en el apartado siguiente, responden a valores e intereses distintos, que los llevan a priorizar en un orden yuxtapuesto las acciones que a su parecer debiera emprender el organismo.

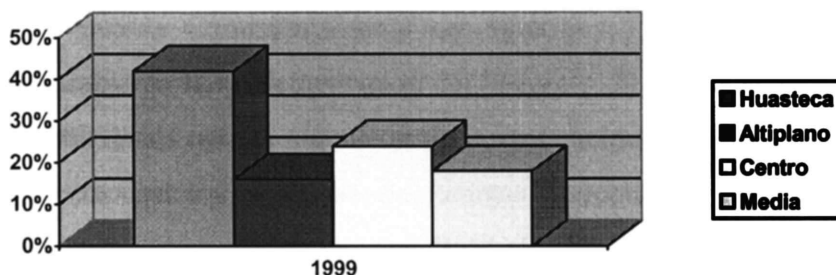
A la par de este importante cambio en la gestión municipal del servicio, el gobierno estatal promovió el desarrollo de planes y programas que incluían importantes proyectos de inversión. Para 1999, las acciones del gobierno del Estado en materia de aguas residuales fueron concebidas y ejecutadas de acuerdo con los lineamientos del “Plan Estatal de Desarrollo 1998- 2003”, regidas por la idea de que:

“El tratamiento de aguas residuales es una oportunidad para sustituir el uso de agua potable en actividades como la agricultura y la industria; esto posibilita, además, la regeneración ecológica de cuencas, ayudando a disminuir los índices de sobre explotación y contaminación de los mantos acuíferos” (Silva Nieto, 1999: 211-218).

Para ello, se llevaron a cabo las siguientes acciones:

“Se inició la etapa de pruebas del Sistema Tangamanga I, que incluye dos plantas de tratamiento para procesar 150 lts. de aguas residuales por segundo. Con ello se pondrá en funcionamiento el sistema de riego del parque Tangamanga I con aguas tratadas, lo que permitirá recuperar para los habitantes del Estado un caudal importante de agua de primera mano. En este sistema se invirtieron 63 millones de pesos. El sistema Tangamanga II–Norte tiene un avance del 61% y se considera su terminación para diciembre de este año. Este sistema contará con una capacidad de 400 lts. Por segundo, de los cuales 310 lts. Corresponderán a riego agrícola y 90 lts. Para riego interno del Parque Tangamanga II. La obra incluye la construcción de colectores que llevarán las aguas negras a la planta, la conducción a presión de la planta al parque Tangamanga II, y la red de riego interna [...] Se concluyeron además los trámites para que el fideicomiso formado por BANOBRAS- FINFRA (Fondo de Inversiones en Infraestructura), aporte un 40% del monto total del proyecto más ambicioso en materia de tratamiento de aguas, que es la construcción del sistema de tratamiento Tanque Tenorio- Villa de Reyes, como subsidio” (1999: 211-218).

En la siguiente gráfica, se muestra la distribución de la inversión destinada a acciones en materia de agua potable y saneamiento:



Fuente: Elaboración propia con base en los datos proporcionados por el Gobierno del Estado de San Luis Potosí , Segundo Informe de Gobierno. 1999

Esta gráfica nos muestra que la región del centro, a la cual se circunscribe el municipio de San Luis, logró captar el 24% de la inversión estatal para los servicios de agua potable y saneamiento, lo cual permitió elevar la cobertura de saneamiento en la zona metropolitana de San Luis Potosí de 11.4% en 1999 a 31% en el 2000. Este índice de cobertura se ha mantenido constante a partir de entonces.

A este respecto, el gobernador del Estado, Fernando Silva Nieto, anunció en su tercer informe de gobierno que para el año 2003, la capacidad de tratamiento de descargas residuales de la zona ascendería a 85%, con la puesta en marcha del proyecto Sistema Tenorio Villa de Reyes, diseñado en 1995, con el fin de aumentar la dotación de infraestructura y diseñar acciones de largo plazo tendientes a solucionar, por un lado, el grave conflicto de escasez de agua en el valle de San Luis y por otro, a dar atención al importante foco de contaminación que representa el más grande contenedor de aguas negras en el estado (Silva Nieto, 2000: 228).

El proyecto del Sistema Tenorio Villa de Reyes concluyó su proceso de licitación en el año 2000 y sin duda se perfila como una de las obras más importantes en el sexenio 1998- 2003. En concordancia con lo planteado en el primer apartado de este documento, observamos que el diseño de Tenorio responde a una nueva forma de interacción no sólo entre los distintos niveles de gobierno, sino involucrando también actores no gubernamentales como la iniciativa privada y algunos grupos sociales.

El primer reto para la Comisión Estatal de Agua (CEA, antes CEAPAS) como la instancia responsable de la implementación del proyecto, fue conocer y explorar todo el abanico de posibilidades para la obtención de infraestructura disponibles en el mercado. Una vez analizados costos y beneficios de distintas alternativas, se decidió que la mejor opción era un sistema de contratación tipo BOT (Building- Operation- Transfer)<sup>25</sup>, que

---

<sup>25</sup> BOT es una de las modalidades de los servicios que se dan en concesión y consiste en la construcción y operación a cargo de un concesionario por el tiempo estipulado en el contrato —en este caso la concesionaria es la empresa Degremont de México, S.A. de C.V. y el tiempo de la concesión son 18 años—;

contara con el involucramiento directo de capital privado, a través de una empresa concesionaria, y del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) quien aportó el 40% de los recursos financieros a través del Fondo de Infraestructura (FINFRA) que tiene en el mercado.

En 1995 se abrió la convocatoria para el proceso de licitación, posibilitando con esto la participación de la iniciativa privada, cuyo aporte será del 34%, y finalmente el gobierno del Estado aportará una parte (26% aproximadamente) como *garantía de disponibilidad para la creación de infraestructura* (que incluye contar con los atributos legales para decidir el destino del agua y la disponibilidad de materia prima para transformar en un producto vendible, que en este caso es el agua negra susceptible de ser transformada y vendida como agua limpia)<sup>26</sup>.

Esta es una forma de hacerse de infraestructura con niveles de inversión que ascienden a los 493.5 millones de pesos sin que el gobierno del estado tenga que cubrir el total de la inversión,

el desglose de datos del esquema financiero se señala en el siguiente cuadro.

#### ESQUEMA FINANCIERO DEL PROYECTO

<b>CONCEPTO</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>
Actividad	Diseño, construcción, operación
Origen de los recursos	Inversión privada parcial FINFRA = 40% Financiamiento = 26% Contratista = 34% (riesgo 15%)
Tiempo de construcción	18 meses
Tiempo de operación	20 años
Mecanismos potenciales de recuperación de la inversión	Venta de agua a CFE / Venta de agua a industrias

al final del período de concesión, la obra en cuestión pasa a ser un activo del municipio, por lo que la operación de tenorio quedará en manos del organismo operador.

<sup>26</sup> Esta información fue proporcionada por el director estatal de saneamiento, Ing. Alberto Rojas Ramírez, en entrevista realizada el 26 de abril de 2003 en el Tanque Tenorio, San Luis Potosí.

## COSTO DEL PROYECTO

<i>CONCEPTO</i>	<i>TOTAL DEL PROYECTO</i>
Costo de inversión, millones de pesos	493.5
Aportación FINFRA, millones de pesos	197.4
Amortización inversión sin amortización FINFRA, millones de pesos	74.7
Amortización inversión con amortización FINFRA, millones de pesos	44.9
Costo de operación y mantenimiento, millones de pesos	20.6
Amortización, indirectos e intereses	0.6
Costo de Venta a CFE \$/m <sup>3</sup>	5.373
Tarifa total con apoyo FINFRA, \$/ m <sup>3</sup>	4.825
Tarifa total sin apoyo FINFRA, \$/ m <sup>3</sup>	6.988

Tres han sido las fases principales por las que el proyecto ha circulado, la primera que consistió propiamente en el diseño, la segunda y más larga fue todo el proceso de licitación previo a la firma de un contrato. Entre los pendientes que más retrasaron esta fase, se encontraban establecer el sistema de endeudamiento y el esquema de financiamiento.

Fueron muchas las empresas que participaron, cabe decir que sólo una de ellas era 100% mexicana; finalmente, después del proceso de licitación, la empresa francesa Degremont de México, S.A. de C.V. resultó favorecida y se le concesionó la construcción y operación de la planta a 18 meses y 20 años respectivamente, recuperando el 85% de su inversión a través de la venta a CFE y dejando el 15% restante como capital de riesgo.

El poder de convocatoria de este proceso responde a que la tratadora es un negocio prometedor, pues el insumo que requiere para operar, que son las descargas diarias de aguas negras, está casi garantizado. Además, el contrato firmado con la Comisión Federal de Electricidad (CFE), establece que ésta se compromete a comprar 450 de los 1050 litros

por segundo que producirá la planta, dejando de extraer el agua de sus 17 pozos, lo que la hace, en principio, un cliente cautivo del producto de la planta tratadora<sup>27</sup>.

En caso de que INTERAPAS no esté monitoreando de forma rigurosa las descargas industriales, Degremont podrá exigir una remuneración que se le cargará al fideicomiso si prueba que el influente está sobre contaminado.

Los alcances, los beneficios e incluso las externalidades negativas asequibles a un proyecto de esta naturaleza podrán percibirse en proporción directa a la forma en la que afectarán el territorio, pues al cubrir en escala satisfactoria la necesidad de saneamiento de la zona de descargas de aguas de San Luis Potosí y Soledad (se pretende cubrir un 85%), la dinámica espacial, física y social del desarrollo urbano se verá modificada. Los que a continuación se enuncian son algunos de los impactos de la obra.

Una de las primeras acciones será limpiar toda la zona del tanque, potenciando el desarrollo de un medio ambiente más sano que propicie el desarrollo de la flora y la fauna del lugar. Esta es una de las acciones más importantes que el gobierno del estado emprende de manera directa para combatir la contaminación del suelo, así como la recuperación del acuífero, al evitar la extracción a través de las acciones de intercambio de agua tratada por agua limpia.

El impacto a la salud puede observarse desde distintos aspectos, por ejemplo, el porcentaje de agua tratada utilizada para riego agrícola contribuirá a obtener cultivos más limpios, pues actualmente los ejidatarios usan aguas crudas para el mantenimiento de sus cosechas, con lo cual el riesgo de enfermedades gastrointestinales es alto. Además, las aguas contaminadas dejarán de conducirse y almacenarse al aire libre, con lo que los riesgos a la salud por contacto o problemas de carácter respiratorio disminuyen también.

---

<sup>27</sup> Debido a que la calidad del agua requerida en los procesos de generación de energía de la termoeléctrica es de un nivel casi potable, se ha acordado que el precio del litro por segundo que le será vendido a CFE será de \$5.373. Sin embargo se ha acordado no revocarle a esta comisión su derecho de extracción de

El proyecto también impacta de manera directa el desarrollo urbano, pues a raíz de su elaboración se han abierto nuevos caminos para acceder al sitio, a lo largo de los canales conductores de las aguas negras que actualmente corren al aire libre y que serán completamente entubados. Esto ha ocasionado la venta y el posterior fraccionamiento de algunos de los terrenos ejidales aledaños al tanque, pudiéndose contar por lo menos seis nuevos fraccionamientos en venta o apenas en construcción.

Si bien este hecho viene a reactivar la dinámica de la zona, que hasta antes del proyecto se consideraba un cinturón de inseguridad con condiciones de vida precarias, genera también un efecto colateral, pues las tendencias del desarrollo urbano no estaban proyectadas hacia esa zona, que es la zona este y se encuentra en la salida al municipio de Villa de Reyes, sino hacia el lado del municipio de Soledad.

Además, a la luz de estas urbanizaciones que requieren condiciones infraestructurales como el agua potable y alcantarillado, puede observarse que toda la inversión realizada en la zona correrá por cuenta del INTERAPAS, sin que al momento exista algún tipo de acuerdo entre la CEA y el organismo para normar el crecimiento urbano en esa zona, originalmente destinada al cultivo.

Una vez que han sido descritos en su forma más general aquellos mecanismos innovadores desarrollados alrededor de la gestión del servicio de tratamiento de aguas, interesa observar la forma en que estos nuevos patrones de gestión y administración han reconfigurado el sistema de relaciones intergubernamentales no sólo entre los tres niveles de gobierno y actores no gubernamentales, sino al interior de un organismo intermunicipal cuyas pautas de acción son marcadas por la interrelación e incluso la confrontación de tres presidentes municipales cuyo esquema de prioridades difiere profundamente, reflejándose en un revirar constante de las acciones del organismo como operador directo del sistema de saneamiento de la zona.

---

pozos, dejando abierta la posibilidad de reanudar los procesos de extracción de agua en el momento en el que Degremont no cumpla los estándares de calidad o en el que el influente no sea del volumen requerido.

Por esta razón, en el siguiente apartado se condensan los resultados observados durante la visita de campo en un mapa de actores, a partir del cual se describen de manera específica todas las relaciones que conforman la red interorganizacional adyacente al desarrollo del proyecto Tenorio.

Habiendo caracterizado esta red, interesa ahora medir el grado de coordinación que existe entre las organizaciones, así como su tendencia a la consecución de consensos o, por el contrario, a acatar decisiones tomadas verticalmente por alguna instancia en particular. Para ello, se construyó una matriz interorganizacional, cuyos resultados posibilitan el planteamiento de dos arenas de gestión, la *Arena del diseño institucional* y la *Arena regulatoria*, ambas planteadas para distintos momentos de la política de saneamiento, con el fin de observar cómo se reconfiguran las relaciones entre los actores según los intereses que se encuentren en juego.



### **3ª. Parte**

#### **Resultados**

#### **VI. LAS RELACIONES ADYACENTES A LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO**

##### ***Mapa de actores***

Como podemos observar, nos encontramos ante un escenario de gestión compuesto por una multiplicidad de procesos que confrontan proyectos e intereses, articulando recursos y esfuerzos al tiempo que demandan mecanismos de construcción de consensos para poner en práctica un sistema de derechos de propiedad complejo y en ocasiones poco claro, a la vez que median el conflicto entre los distintos agentes interrelacionados alrededor de una política o programa específico.

La comprensión de esta estructura de gestión como un sistema en funcionamiento basado en el desarrollo de mecanismos de cooperación y coordinación orientados a la consecución de objetivos determinados, sólo es posible a la luz de una descripción y análisis detallados sobre la red de relaciones del sistema de gestión *tal y como es*, tratando de explicar los *cómos* y los *porqués* de la actuación de los distintos actores dentro del sistema.

Una herramienta útil para facilitar este proceso analítico, parte del hecho de considerar el diseño del proyecto de Tanque Tenorio como una política pública desarrollada en forma de una red compleja de organizaciones públicas y privadas, aceptando que dicha red en su conjunto fija límites importantes a la capacidad de gobierno de la administración local.

En términos generales, una red puede describirse como “...patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores mutuamente dependientes que se forman alrededor de problemas políticos o grupos de recursos cuya información, mantenimiento y cambio es obra de una serie de juegos [...] La red de políticas es el contexto más o

menos estable dentro del cual se desarrollan juegos independientes sobre decisiones políticas” (Klijn, Koppenian y Katrien, 1996: 3)

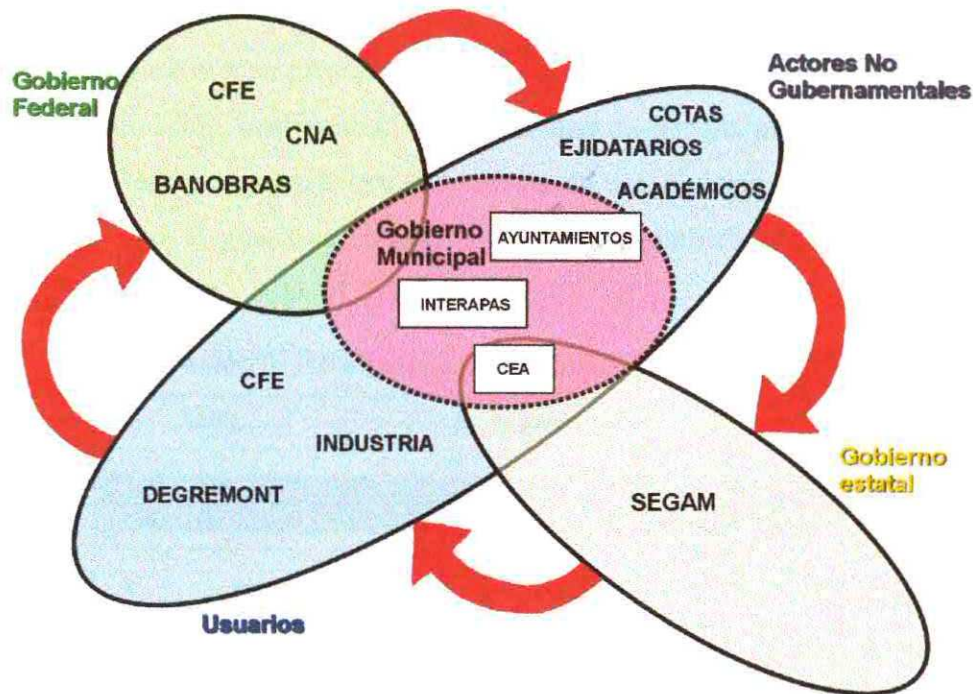
A su vez, un prerequisite importante para que estas relaciones entre actores surjan y sigan existiendo es la dependencia, base sobre la cual los actores interactúan, estableciendo un patrón de intercambios consecutivo. Bajo el esquema de relaciones intergubernamentales, la serie continua de negociaciones al interior de la red crea y perpetúa un cierto equilibrio de recursos como legitimidad, conocimiento e información.

En la siguiente ilustración se ejemplifica gráficamente el establecimiento de una red de relaciones intergubernamentales entre las distintas organizaciones de gobierno involucradas, acompañada de la incorporación de actores privados y grupos sociales organizados alrededor de un interés específico, supera desde su definición misma (como se ha establecido ya al hablar de las características de un sistema de RIG) cualquier esquema jerárquico cuando lo que interesa es la capacidad de coordinación y negociación entre todos los actores involucrados.

Recordemos que si bien existen facultades expresas para la CNA como instancia normativa tanto de los derechos de propiedad como de la clasificación y uso de las aguas, y que a pesar de que la mayor parte del financiamiento proviene del sector privado y de la federación, es en el ámbito del gobierno local (estatal y municipal) en el que se desarrolla el proceso de toma de decisión, que definirá finalmente cuál será el resultado o producto político que se obtendrá en dicha red.

Este rasgo distintivo nos da razones para colocar en el centro del entramado a dos organizaciones específicas: la Comisión Estatal del Agua y el Organismo Operador INTERAPAS; ambas *gerentes* de la red de relaciones de coordinación y negociación del proyecto Tenorio en dos distintos momentos, que se definirán más adelante.

**Ilustración IV. Entorno de la gestión del Tanque Tenorio**



Lo que se ilustra es precisamente un sistema de gestión dinámico, con flujos “desordenados” de intercambio de recursos, semejante al que se articula durante el ciclo de una política real. Este rotundo rompimiento de esquemas verticales da cuenta de nuevos mecanismos de gestión en los que resulta complicado poder hacer inferencias acerca del resultado final, puesto que éste dependerá no ya de acatar una decisión dictada “desde arriba”, sino de los niveles de negociación e intercambio que los actores de la red alcancen, producto sin duda atribuible a la capacidad coordinadora del gerente de dicha red.

Este planteamiento impone dos retos importantes: el primero, establecer los niveles de coordinación alcanzados al interior de la red, y el segundo, la descripción misma de las relaciones que tanto el gerente como el resto de las organizaciones mantienen entre sí, apuntando qué es lo que cada actor aporta a la red y qué es lo que recibe a cambio, con el

fin de observar su capacidad de influencia en la forma en la que esta red negocia el intercambio de recursos y se traduce en un producto acabado de política pública.

Para ello, a continuación se presentan los resultados obtenidos de la elaboración de una matriz de coordinación interinstitucional en la que se intentó medir la tendencia a la coordinación y negociación, más que la adopción de una decisión elaborada por una sola instancia, así como el grado de coordinación que predominaba en las acciones de las distintas organizaciones.

**Ilustración V Niveles de Coordinación Interinstitucional**

		NIVEL	DESCRIPCIÓN	ORGANIZACIÓN
<b>PARTICIPACIÓN</b>				
NEGOCIACIÓN	1	Apoyo	Operativo, financiero, técnico	SEGAM, BANOBRAS
	2	Participación	Involucramiento en la parte técnica	CFE, DEGREMONT Ejidatarios
	3	Inicio de la negociación	Función de articulación	
<b>COORDINACIÓN</b>				
COORDINACIÓN	4	Evitar divergencias	Encauzamiento de la negociación, canalización de información	INTERPAS
	5	Búsqueda de acuerdos	Alcanza este nivel cuando existe una relación fluida entre 2 organizaciones	CEA
	6	Arbitraje de conflictos	Coordinación de las negociaciones -empuje- La función en este nivel consiste en crear un abanico de opciones y turnarlas a una 2ª instancia negociadora, tienen una función de <b>enlace</b> .	CEA
<b>DECISIÓN - DIRECCIÓN (CONFLICTOS FUNDAMENTALES)</b>				
DECISIÓN	7	Establecimiento de límites de negociación	Decisiones intermedias	CNA
	8	Establecimiento de prioridades globales	Liderazgo en fijación de prioridades gubernamentales	
	9	Estrategia gubernamental	Toma de decisiones estratégicas <i>autoritarias</i> para ser ejecutadas por las organizaciones	

**MATRÍZ DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL**

	CEA	CNA	INTERAP	CFE	SEGAM	Ejidatarios	DEGREMONT	BANOBRAS	Gob. Edo.	Ayunt	Promedio
CEA	0	4	7	6	5	7	5	5	5	-	5,5
CNA	8	0	8	7	9	9	1	9	-	-	7,28
INTERAPAS	4	4	0	1	5	6	7	2	-	.	4
CFE	1	4	2	-	1	3	1	2	-	-	2
SEGAM	2	3	1	-	-	-	-	-	-	-	0,85
Ejidatarios	7	0	2	1	-	-	2	-	-	-	1,71
DEGREMONT	5	1	1	4	-	7	-	2	-	-	2,71
BANOBRAS	3	0	2	2	-	-	2	-	-	-	1,23
Gobierno del Estado	9	0	0	-	-	-	-	-	-	-	0
Ayuntamientos	0	0	8	-	-	-	-	-	-	-	0

Los niveles de coordinación se encuentran representados en forma de una escala de grises, aludiendo al tipo de involucramiento de los distintos actores; cada nivel se divide en formas de participación, a las que les ha sido asignado un valor que va del 1 al 9.

Los valores más bajos aluden a formas de participación de baja escala, es decir, que los actores sólo son participantes de las decisiones y negociaciones que otros adoptan, llevando a cabo muy pocas acciones de coordinación. Los valores más altos denotan una participación impositiva dentro de la red, que tampoco se centra en labores de coordinación, pero cuenta con capacidad para influir en la actuación de los demás actores. A diferencia de los dos anteriores, los niveles medios corresponden a aquellos actores que fungen como coordinadores de las interacciones que se suscitan, negociando y articulando la participación de todos.

Los valores que van de 4 a 6 indican por tanto una función de coordinación, en la que la consecución de acuerdos se considera una línea de acción estratégica. En este caso, las dos organizaciones que tienden a realizar mayor labor de coordinación son las que se encuentran situadas en el centro del mapa, que son el organismo operador y la CEA, aunque como se puede ver en los datos, la CEA se encuentra más cercana a la función de búsqueda de acuerdos, lo que en un principio constata la afirmación de que es la CEA la que funge como gerente de la red alrededor del proyecto Tenorio.

De los resultados obtenidos, podemos observar también que alrededor de esta red no existe ninguna organización que pueda imponer una estrategia de gobierno de manera autoritaria. Incluso la CNA, que por ser una institución normativa es en muchos sentidos quien establece los límites de la negociación y las prioridades globales, obtuvo un promedio de 7.28; lo que la ubica a un nivel de decisiones intermedias. Este escenario de correlación de fuerzas posibilitó a la CEA el ejercicio de un gran poder de convocatoria para con actores como la CFE y las empresas que participaron en la licitación, pues para estos actores representaba un incentivo contar con cierto margen de libertad en las negociaciones. No obstante, este mismo margen de acción libre de coerción para los licitantes y la CFE, propició a su vez la aparente omisión de una de las variables más importantes: los ejidatarios, cuyo poder de canalizar u obstaculizar la construcción de consensos fue, a mi juicio, un tanto subestimado por la CEA, lo que trajo como consecuencia una respuesta reactiva por parte de algunos líderes de distintas asociaciones ejidales.

Esta es la razón por la que he decidido establecer tres arenas de negociación alrededor de este proyecto, una que se ubica a partir de las negociaciones de la CEA con las empresas particulares y la CFE, que involucraba al INTERAPAS para la sucesión de derechos del manejo del agua y cuyo desarrollo fue del total conocimiento y aprobación por parte de la CNA. Otra en la que aparece ya incluida la figura de los ejidatarios como una variable que obstaculiza la consecución de acuerdos, arena en la que además se considera ahora al INTERAPAS como el gerente de la red al fungir como interlocutor en las negociaciones entre los distintos actores participantes en la primera arena y el grupo de ejidatarios que pelea por los derechos de uso de las aguas residuales; y una tercera arena en la que se incorpora la figura de la junta de gobierno del INTERAPAS como un actor determinante en el resultado del proyecto Tenorio ante el eventual caso de que no se lograra llegar a ningún tipo de acuerdo con los ejidatarios.

Cabe mencionar que lo que esta escala intenta medir no son sino los niveles de coordinación entre los distintos actores, así como establecer qué organización realiza mayores labores de gestión, esto trae como resultado ineludible el hecho de que a pesar

de que existen actores cuya aportación a la red fue vía recursos financieros –como BANOBRAS y el Comité Técnico de FINFRA-, resultando de este modo actores imprescindibles para el desarrollo del proyecto, no resulten tan relevantes cuando lo que se trata de establecer son las capacidades ejercidas para coordinar actores, acciones y recursos.

## VII. ARENAS DE POLÍTICA

### ***ARENA I***

#### ***Las relaciones intergubernamentales alrededor del Tanque Tenorio: La arena del diseño institucional.***

En esta primera arena se ubica el diseño del proyecto, involucrando toda la serie de arreglos formales para dotarlo de un marco legal confiable, que proporcionara certidumbre a todos los actores involucrados. Aquí lo esencial son los mecanismos formales de vinculación entre las organizaciones, más que las organizaciones en sí mismas.

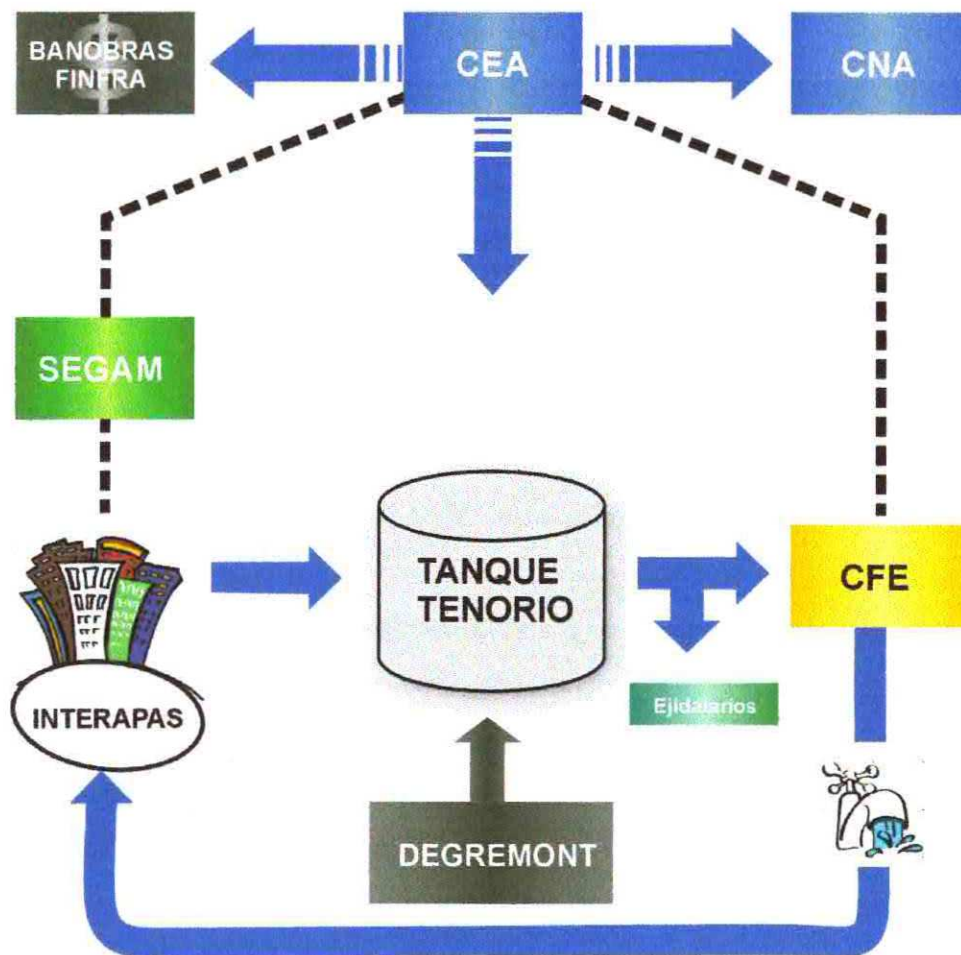
La certeza de contar con un marco legal bien definido parte del reconocimiento de que las instituciones<sup>28</sup> son necesarias debido a su capacidad de crear vínculos permanentes entre los diversos niveles gobierno. Este lazo institucional a menudo se transforma en “facultades concurrentes” o “jurisdicción fragmentada” es decir, situaciones en las que las jurisdicciones de organizaciones que ocupan distintos niveles se empalman en mayor o menor grado.

Lo que se pretende en esta primera arena es mostrar cómo la CEA logró articular toda la red de intercambio de información y recursos para crear el marco institucional del proyecto Tanque Tenorio, interactuando con cada uno de los actores de manera distinta.

En la figura siguiente podemos observar que en esta primera arena se plantea un esquema diseñado como un ciclo continuo, en el que el INTERAPAS opera la red municipal de agua monitoreando las descargas que se entregarán al tanque, Degremont las recibe y les

da tratamiento para posteriormente venderle una parte a la CFE y la otra destinarla a los agricultores; contribuyendo con ello a la recarga del acuífero del que INTERAPAS extrae el agua limpia para suministrar a los municipios el agua potable que se transformará nuevamente en agua residual después de su uso.

**Ilustración VI. Arena del diseño institucional del sistema de RIG's de Tanque Tenorio**



En la parte superior del esquema se ubican las dos organizaciones de índole federal, a saber, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) y la Comisión Nacional de Agua (CNA), cuya aportación dota al proyecto de recursos financieros y de un marco legal apropiado. Esta función provisororia del gobierno federal la sitúa en el

<sup>28</sup> En este caso se alude a las instituciones como las reglas formales que regulan el intercambio entre las organizaciones.



primer plano de la red, pues ambas aportaciones posibilitaron las articulaciones posteriores de los recursos entre las demás organizaciones.

Para conseguir el crédito con BANOBRAS, la CEA precisó de la colaboración del INTERAPAS con el objeto de que el organismo operador cediera a la comisión la concesión de las aguas residuales y poder así decidir sobre su reuso y contar con las atribuciones necesarias para poder acceder al beneficio crediticio que otorgó BANOBRAS.

A su vez, la Secretaría de Gestión del Medio Ambiente (SEGAM) apoyó con estudios sobre impacto ambiental y condiciones del suelo que le permitieron a la CEA presentar un proyecto convincente ante CNA. Por otro lado, a pesar de que el proceso de negociación con la CFE fue un poco más complicado, para marzo del 2003 ya existía un contrato de compra en el que la Comisión Federal se compromete a comprar 450 l/s y a no extraer más agua de sus pozos.

El incentivo de la CEA para articular todo este sistema de gestión intergubernamental parte, como hemos mencionado, de la necesidad de conocer y explotar todo el abanico de posibilidades para la obtención de infraestructura disponibles en el mercado. El discurso que premia en la negociación con cada uno de los actores versa sobre el carácter fácilmente perceptible de los beneficios de la planta en materia de saneamiento del ambiente y recuperación de acuíferos, de mejoras en salud y del *impacto positivo al campo*, al que "...destinarán un porcentaje de producto equivalente a los 600 l/s para el riego de cierto tipo de cultivos [...] es importante no perder de vista que la función del gobierno es entregar beneficio social a la población, por eso se les devolverá su agua a los agricultores, pero con un cierto nivel de tratamiento, lo cual de alguna manera les permitirá el manejo de cierto tipo de cultivos de un mayor nivel agregado, para que las utilidades en su trabajo se incrementen." <sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Funcionario de la CEA, entrevista del 26 de marzo de 2003, CEA, San Luis Potosí.

Pero es precisamente en este punto en el que la arena del diseño institucional agota su potencial explicativo, pues hasta este punto, la negociación se ha mantenido al nivel de organizaciones gubernamentales e iniciativa privada a través de la consecución de acuerdos, pero al tratar de incorporar la variable social, a través de la contemplación de los ejidatarios como potenciales beneficiarios del agua tratada, el análisis de esta arena a partir del diseño institucional formal se torna insuficiente, porque no explica la forma en la que las decisiones públicas pueden afectar y ser afectadas por decisiones de terceros.

Como hemos apuntado, las políticas son el resultado de interacciones de los actores en los juegos, y los resultados políticos son medidas o productos políticos que se producen en ellos. Por esta razón, debemos ahora analizar una segunda arena, que describe cómo se establecen las interacciones en la práctica, partiendo del supuesto sostenido en el enfoque de las RIG's acerca de que el intercambio informal ayuda a establecer las comunicaciones más formales y permite que organizaciones de naturaleza distinta al gobierno implementen o modifiquen las decisiones tomadas por organizaciones que en un esquema tradicional se ubicarían en el nivel más alto en la jerarquía.

Esta segunda arena nos ayudará a constatar la manera en que antiguos modelos jerárquicos de estratificación institucional están siendo reemplazados por una imagen más compleja de las relaciones intergubernamentales, caracterizadas por la interacción directa de las autoridades nacionales y locales (Peters y Pierre 2002: 429), aunada a la incorporación de actores no gubernamentales.

De manera concomitante, lo que hace eficientes los intercambios informales es que están integrados en un marco regulatorio, importante para definir el tipo de escenario y las condiciones en las que los distintos actores desarrollarán sus estrategias de interacción, pues la incertidumbre es una característica intrínseca de las redes de políticas, lo que significa que los actores deben contar con mecanismos mínimos de certeza que les permitan ajustar sus estrategias al comportamiento de los otros actores durante el curso del juego y que adquieran conocimientos sobre la factibilidad de sus objetivos.

## ***ARENA II:***

### ***Arena regulatoria: La resolución del conflicto***

Esta arena versa sobre aquellas consecuencias que escapan de los linderos tradicionales y que los marcos regulatorios no alcanzan a prever. No obstante, es evidencia también de que si bien los sistemas informales de relación entre diversos actores resultan atractivos en muchos sentidos, corren el riesgo de que el resultado sea un producto político altamente sensible a la incorporación de un actor que no fue tomado en cuenta en el diseño institucional, puesto que los procesos de negociación bien pueden esconder una cantidad considerable de poder, que no únicamente reside en la cantidad de recursos que un actor posea, sino en el grado de influencia para redefinir la agenda de los debates.

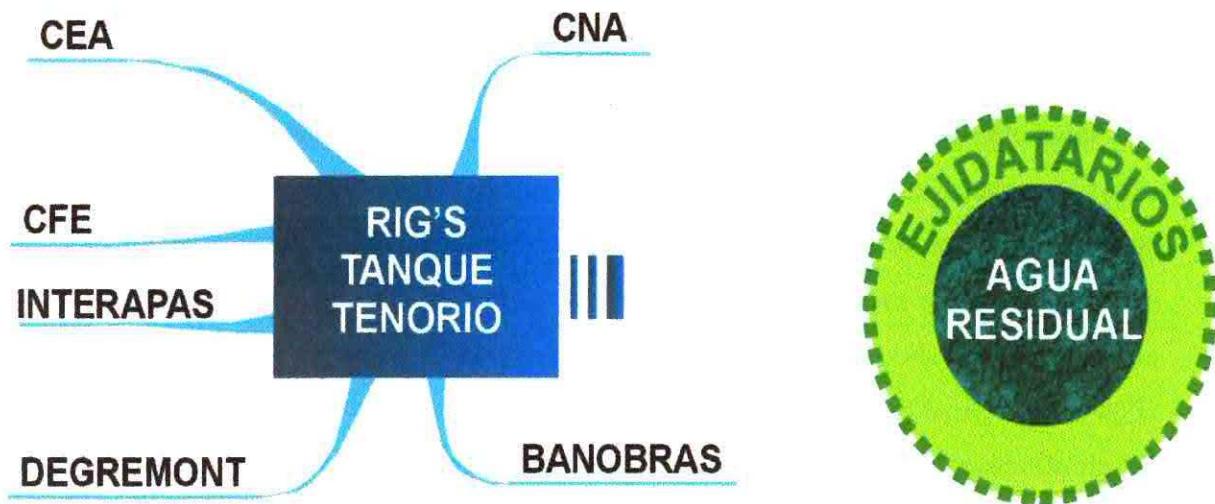
Lo que se observa en este segundo escenario es una confluencia de actores peleando por un mismo recurso, en el mismo espacio y corte del tiempo, por lo que es pertinente ampliar la herramienta analítica buscando nuevas formas de explicar las relaciones intergubernamentales en una situación que confronta distintos actores e intereses compitiendo por el aprovechamiento del mismo insumo, que en este caso es el agua residual que alimentará al tanque (Ilustración VII).

En este sentido, el enfoque intergubernamental sigue siendo válido, pero vale la pena destacar que ya no sólo se trata de un fenómeno de cooperación y coordinación, sino de arbitraje y conflicto entre dos bloques organizados cada uno de ellos alrededor de sus relaciones tangenciales y sus actitudes compartidas.

El primero de esos bloques es el Tanque Tenorio como un actor en sí mismo, que engloba la red de relaciones articulada en la arena del diseño y resume los intereses tanto de los actores de los tres órdenes de gobierno, como de la empresa concesionaria y el cliente potencial del producto, que es la CFE.

El segundo bloque se conforma por todas aquellas asociaciones ejidales amparadas por el decreto presidencial que las señala como las usuarias legítimas del agua que recorre los colectores conectados al tanque.

### Ilustración VII. Arena Regulatoria: La resolución de conflictos



La inconformidad de los ejidatarios ha sido una constante desde que se diseñó el proyecto, modulándose o incrementándose con el paso de las administraciones municipales, pues se presume que el asunto se encuentra sumamente politizado y no ha sido fácil resarcirse de vicios añejos como el clientelismo político o la manipulación por parte de algunos líderes.

Uno de los motivos de inconformidad de los ejidatarios, a pesar de que en el diseño institucional se ha acordado abastecerlos con agua tratada, es que dentro de un tiempo cada ejido deberá empezar a pagarle a la concesionaria por el uso del agua gris, pues de otro modo, para la empresa no resultaría costeable darle tratamiento a esa porción de agua.

No obstante, el punto álgido en este aspecto refiere a la situación de los ejidatarios de Milpillás, cuyo líder, el señor Margarito Sánchez, ha realizado distintas movilizaciones (plantones afuera del palacio de gobierno, del ayuntamiento, de la cámara de diputados e incluso bloqueo de plantas) cambiando sus demandas según el momento político, imposibilitando la consecución de acuerdos con arreglo a fines.

Algunas de las asociaciones ejidales que se benefician del decreto han desarrollado un negocio bastante rentable con el monopolio que hacen de esta agua, acaparándola y vendiéndola después a otras asociaciones ejidales que no tienen acceso directo a los colectores. Con la construcción de la planta tratadora, los colectores serán entubados y el único destino de esas aguas será el tanque, en donde se tratarán y posteriormente se les devolverán unos 600 l/s aproximadamente, los cuales se repartirán en los ejidos de manera rotativa, rompiendo con ello el monopolio de las asociaciones ejidales cercanas a los colectores e impidiendo así que sigan desarrollándose cotas de poder para los líderes de estas asociaciones, quienes son, en última instancia, los principales beneficiados de la venta ilegal y, por ende, los principales interesados en obstaculizar el desarrollo de las negociaciones<sup>30</sup>.

Lo anterior sugiere que la estructura de poder característica de una política de este tipo es inestable, dado que las coaliciones se forman alrededor de intereses compartidos y se modifican a medida que cambian los intereses o emergen conflictos alrededor de ellos.

Así, a pesar de la exitosa terminación de la fase de diseño del proyecto, los avances para su desarrollo se han dado a marchas forzadas, debido principalmente a este conflicto social que se ha gestado con los ejidatarios, a partir de su omisión en el proceso de negociación de la arena de diseño. Por cuanto la eventual coalición no puede favorecer de igual manera a las partes involucradas, aquí el liderazgo se finca en la capacidad de sumar fuerzas que compartan y defiendan los mismos intereses, modificando la distribución de los recursos.

---

<sup>30</sup> Entrevista con funcionario de la CEA, SLP, 24 de Marzo de 2003.

La modificación en la distribución de los recursos afectará en consecuencia los futuros juegos dentro de la red. En el momento en el que la red cambia como efecto resonante de un esquema de juego o intercambio afectado, nuestro esquema de análisis de RIG debe cambiar a uno más complejo, que contemple por un lado, las afectaciones de aquellos actores que resultan perdedores en el juego de intercambio, y por otro, el intercambio de recursos que van más allá de los flujos de información en los que se basan las RIG's, y que pueden ser recursos desde facultades y estatus, hasta dinero.

Un enfoque interesante es el que encontramos en el planteamiento de G. Peters y J. Pierre (2000) acerca de la *gobernanza en niveles múltiples*, cuyo desarrollo supera los alcances de este estudio, pero que en términos generales comprende un mayor número de actores que los modelos tradicionales de relaciones intergubernamentales; en ella pueden participar actores públicos y no públicos<sup>31</sup>, ofreciendo cierto grado de coherencia política a la compleja red de instituciones, actores e intereses.

La gobernanza denota un orden negociado, más que un orden definido por marcos legales formados, el denominador común de las distintas definiciones de gobernanza es que refieren al proceso mediante el cual las acciones y recursos públicos y privados son coordinados y se les da una dirección y un significado comunes, partiendo generalmente de escenarios de resolución de conflictos (Peters y Pierre 2000: 443).

En esta arena de negociación, la red tampoco se encuentra jerárquicamente controlada. Esta ausencia de autoridad afecta los comportamientos individuales, amalgamando una gran diversidad de caminos para la resolución de problemas, diversidad siempre en función de los actores que se enfrentan o se anudan en torno de cuestiones específicas y que amplían o recortan el margen de autonomía de la fuerza gubernamental y, en corolario, la aplicabilidad, naturaleza y extensión de la capacidad coactiva del gobierno.

---

<sup>31</sup> El término “no públicos” abarca una gran variedad de actores a los que les interesa tomar parte en un proceso de gobernanza, como serían las empresas privadas, asociaciones voluntarias o grupos de interés organizados.

A primera vista parece difícil poder definir objetivos por otro medio que no sea la imposición, no obstante, la forma en la que se han entrelazado los mecanismos de negociación en esta segunda arena, puede verse como una oportunidad de creciente dependencia mutua que dificulta la imposición unilateral del producto político, por lo que a pesar de tratarse de una estructura de poder pluralista, multipolar y sin duda inestable, es posible la consecución de consensos mediada por una instancia neutra con una capacidad negociadora mixta.

En esta arena de regulación, la CEA ha sido desplazada por el INTERAPAS como gerente de la red, puesto que si bien la CEA ha sido la encargada de llevar las negociaciones con los ejidatarios para que éstos accedan a donar una porción del agua que les toca, en realidad no tiene ningún producto que intercambiar con ellos. Es el INTERAPAS quien puede negociar con ellos ofreciendo el incentivo de mantener en buen estado los colectores de los que se suministra el agua para riego de los ejidos, por lo que en determinado momento, sería el organismo operador y no la Comisión Estatal del Agua el responsable directo ante cualquier desvío del flujo que realicen los ejidatarios.

### ***ARENA III***

#### ***El organismo operador como gerente de la red: La arena de la decisión***

La relación con ambos bloques – tanto el de los ejidatarios, como el del entramado de relaciones adyacentes al tanque- posiciona al INTERAPAS en el centro de la arena de resolución de conflictos, lo cual trae a colación a un nuevo e importante actor que redefinirá, una vez más, el producto político esperado en el diseño formal del proyecto. Este nuevo actor es la junta de gobierno, como el órgano decisorio más alto en el organismo, de cuya deliberación dependen todas las acciones importantes que el INTERAPAS realiza.

El involucramiento de la junta de gobierno en la definición del producto final nos permite plantear una tercera arena, que pone de relieve dos omisiones importantes en el diseño institucional del proyecto. En primer lugar, da cuenta de la no incorporación de los ejidatarios como usuarios reconocidos del agua negra, cuya coyuntura resultaba básica desde el diseño del proyecto e incluso en la elección del esquema de financiamiento, para facilitar y agilizar el proceso de construcción del tanque una vez concluido el proceso de licitación<sup>32</sup>.

En segundo lugar, y en relación con lo anterior, se encuentra la poca o nula vinculación que se tuvo con el ayuntamiento de San Luis Potosí, pues si bien el responsable absoluto de la gestión integral del agua es el organismo INTERAPAS, es el gobierno local quien funge como agente ordenador de ese espacio que está siendo modificado por un proyecto cuya magnitud está generando resonancias en muchos aspectos relacionados con la transformación urbana que se vive en la zona.

---

<sup>32</sup> El proceso de licitación concluyó en el año 2001, mientras que la primera piedra que marca el inicio de construcción del tanque se colocó el día 30 de mayo del 2003. Si bien es cierto que entre el fin de la licitación y el inicio de la construcción existen procesos intermedios como la formalización jurídica de apertura de créditos o de prestación de servicios profesionales, también es cierto que parte de este desfase se debió a la enorme politización del problema con los ejidatarios, que prácticamente paralizaron los dos proyectos más importantes en materia de saneamiento en el municipio, a saber, el Sistema de Tratamiento Tangamanga II Norte, que se encontraba ya en funcionamiento, y el de Tanque Tenorio, que finalmente ha tenido que avanzar a marchas forzadas aun a pesar de que no se ha logrado llegar a ningún acuerdo con ellos (Entrevista con funcionario de la CEA, S.L.P., marzo de 2003)



A este respecto, habría que mencionar que precisamente estas dos variables sueltas en el diseño del proyecto Tenorio están provocando de manera conjunta un cambio importante en la proyección del desarrollo urbano.

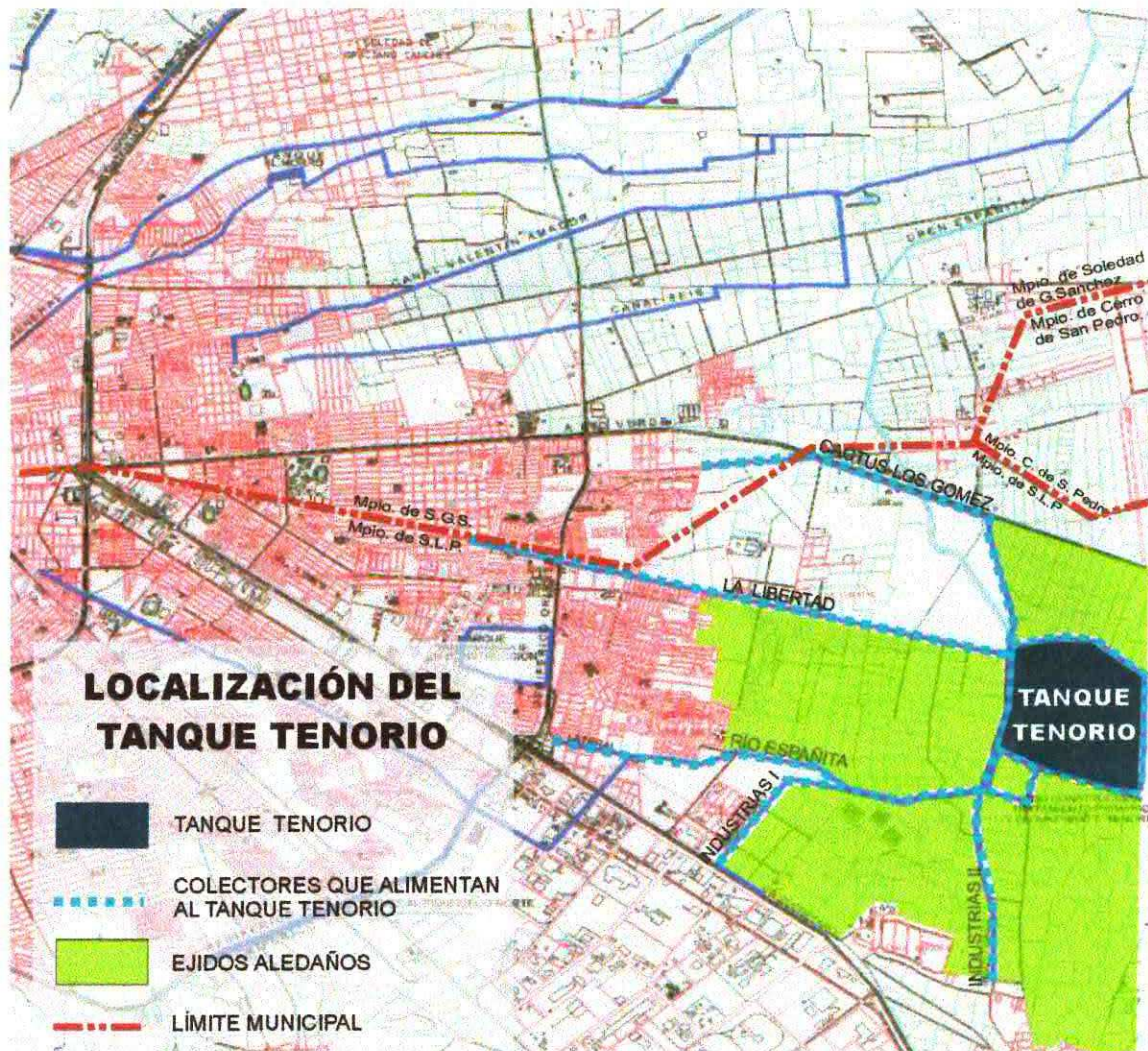
Del lado de los ejidatarios, la incertidumbre latente sobre la disponibilidad del agua para el riego de sus cultivos, ha propiciado la decisión de vender y fraccionar terrenos ejidales; del lado del gobierno municipal, su nula vinculación con el desarrollo del proyecto, aunado a una lógica de gestión regida por la aplicación de criterios técnicos, facilita el otorgamiento del cambio de uso de suelo, con lo que el ayuntamiento también contribuye a este redireccionamiento en la tendencia de crecimiento de la mancha urbana.

Estos dos factores de alteración en la tendencia del crecimiento urbano han devenido en un cambio en sentido contrario a la proyección realizada por el INTERAPAS sobre la ampliación de la red de infraestructura para la prestación del servicio de agua potable y drenaje, orientada hacia la zona del municipio de Soledad y que ahora de forma paulatina se amplía en dirección al municipio de Villa de Reyes (Ver ilustración VIII).

Este hecho nos conduce a tomar en cuenta también a los Ayuntamientos tanto de Soledad como de Villa de Reyes como actores decisivos dentro de la red, tratando de indagar sobre sus criterios de actuación como miembros de la junta de gobierno del INTERAPAS y, por tanto, como decisores potenciales sobre el producto final del proyecto.

En un ejercicio osado de caracterización del mecanismo de gestión que existe en cada uno de estos municipios, se señalan los rasgos atribuibles a cada gobierno local que conforma la conurbanización de San Luis, Soledad y Cerro de San Pedro de acuerdo con dos criterios, el primero, es la caracterización del entorno de la gestión de la zona conurbada, basada en los mismo criterios de la tipología de Peter Ward (1998) utilizados en el anterior apartado.

### Ilustración VIII. Conurbación San Luis- Soledad- Cerro de San Pedro y localización del Tanque Tenorio

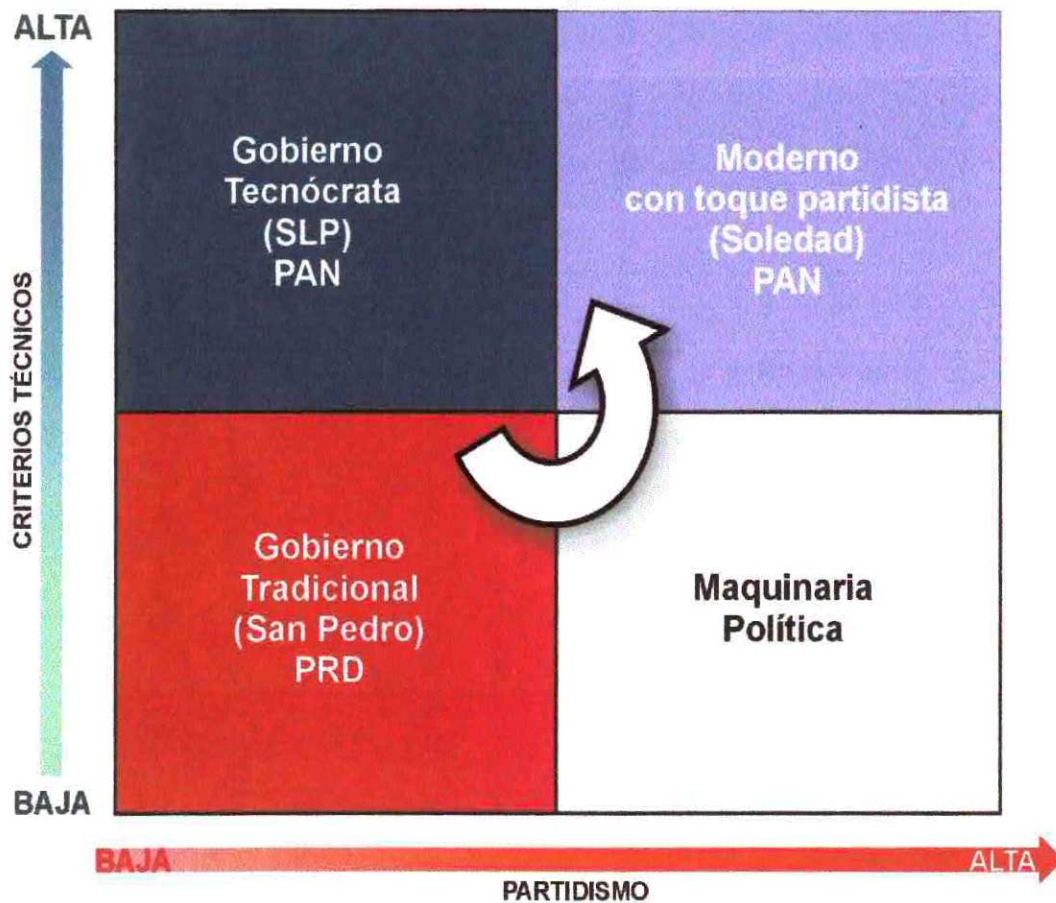


FUENTE: Comisión Estatal del Agua (2002).

El segundo criterio consiste en relacionar cada uno de los municipios con los principios asociados al gobierno municipal establecidos por Kauffman (citado en Sosa, 1999: 57), basándome en algunas de las características que, nuevamente, los funcionarios entrevistados del INTERAPAS le atribuyeron a los tres modelos de gestión de la zona (Ilustraciones IX y X).

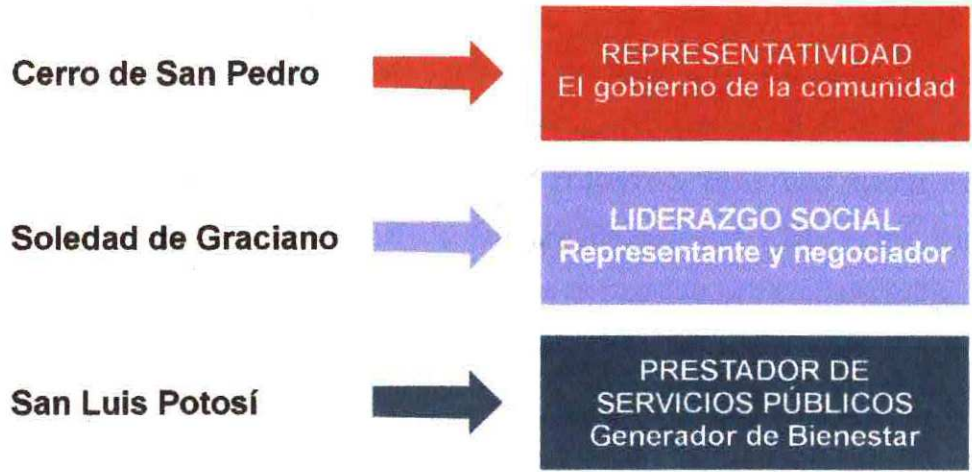
Paralelamente, se anexa un mapa en donde se ilustra la distribución de los Ayuntamientos por partido político, esto nos permite darnos una idea del panorama multipartidista que prevalece en la zona.

**Ilustración IX. Tipología de la Zona Conurbada de San Luis Potosí (P. Ward)**



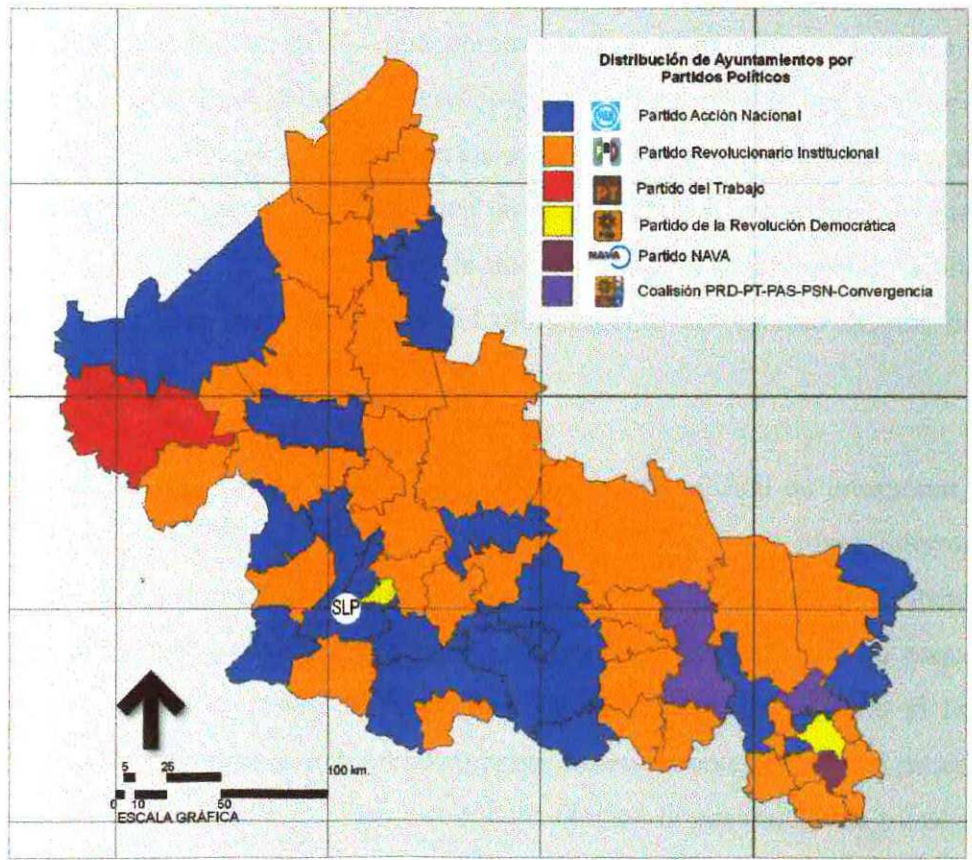
FUENTE: Elaboración propia con base los datos obtenidos en las entrevistas

### Ilustración X. Tipos de Gobierno según principios de Kauffman



FUENTE: Elaboración propia con base en la información obtenida en las entrevistas.

### Ilustración XI. Distribución de Ayuntamientos por partido político y ubicación de la Zona Conurbada de SLP



FUENTE: Elaboración propia con información tomada de: [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

A partir de estos elementos, podemos proyectar un escenario hipotético, en el que se trata de inferir cuál sería el criterio de decisión para cada uno de estos presidentes municipales, que operan con una racionalidad distinta que los lleva a priorizar ciertos elementos no sólo de manera distinta, sino yuxtapuesta.

Si partimos entonces del supuesto de que INTERAPAS tiene una mayor capacidad negociadora y un mayor potencial de articulación entre la CEA y los ejidatarios, debemos detenemos a pensar en la forma en que la junta de gobierno decidiría el modo de proceder del organismo ante el eventual caso de que no se obtuviera ningún tipo de acuerdo con los ejidatarios y éstos simplemente decidieran desviar el curso de los colectores y seguir teniendo libre acceso a su agua.

De acuerdo a las clasificaciones realizadas, podemos inferir que:

En el caso del municipio de San Luis Potosí, caracterizado por la fuerte aplicación de mecanismos tecnocráticos, en los que como objetivo primordial se muestra generar bienestar a través de la prestación de servicios, resulta muy posible que su prioridad sea mantener el nivel de eficiencia en los servicios prestados, aun a costa de no resolver el conflicto con los usos rurales que persisten en el municipio pues, al final de cuentas, al lograr ampliar la cobertura de saneamiento de las descargas municipales y a un tiempo fomentar el desarrollo urbano a través del otorgamiento del cambio de uso de suelo, estará cumpliendo con el objetivo planteado.

El caso del municipio de Soledad posiblemente sea el más difícil de interpretar, puesto que la descripción de la gestión del municipio lo coloca en un nivel intermedio de representante de las demandas de sus habitantes y de negociador ante otras instancias u órdenes de gobierno, pudiendo optar por dos tipos de decisión según su esquema de prioridades; es decir, su forma de ponderar como estrategia de gobierno el liderazgo social acompañado por una relación relativamente estrecha con el partido de procedencia, frente a la aplicación de criterios técnicos que privilegien la generación de bienestar para los habitantes del municipio independientemente de sus preferencias electorales.

**Veamos, si para este presidente predomina la necesidad de ser representante “hacia arriba” de las demandas sociales, probablemente otorgue mayor importancia a los aspectos de cohesión social, inclinándose por la búsqueda de acuerdos con las asociaciones ejidales; lo cual tendría mayor sentido si pensamos que, con base en una racionalidad técnica, este presidente considera conveniente la consolidación de la integración de la mancha urbana de San Luis con su municipio, proceso que se relaja con la urbanización de los ejidos, abriendo una nueva brecha de integración del municipio de San Luis hacia Villa de Reyes.**

**Por el contrario, si debido a su aun fuerte vínculo con el partido, el presidente de Soledad decidiera actuar en concordancia con el presidente de San Luis y ser un “negociador hacia arriba” con miras a articular vínculos con actores gubernamentales de su mismo u otro orden, lo más probable es que se “alineara” con el presidente de San Luis y optara por decisiones radicales para con los ejidatarios.**

**Finalmente, para el presidente municipal de San Pedro, al cual se le atribuye un valor de representatividad y fuertes vínculos con la comunidad, combinado con una baja aplicación de criterios técnicos y una relativa cercanía con el partido en el poder, características todas asociadas a las particularidades socio demográficas de su municipio, resulta muy probable inferir que su principal preocupación estará orientada hacia la articulación social al interior, es decir, a la búsqueda de mecanismos de construcción de consensos con los ejidatarios, ubicándose en un polo casi contrario al de la decisión potencial del presidente de San Luis.**

**Ante este planteamiento, cabría preguntarse qué es lo que realmente ha determinado hasta el momento las acciones del organismo operador, sopesando si la capacidad para resolver problemas y ofrecer resultados se ha vuelto un asunto prioritario por sobre la preocupación de abrir los espacios de decisión a la participación democrática o la rendición de cuentas, es decir, si la capacidad (¿o voluntad?) de resolver problemas prima**

sobre el interés por la cohesión y articulación social al interior del municipio y más aun, sobre la construcción de consensos con los otros municipios.

Los elementos expuestos en esta tercera parte nos permiten tener un bagaje aceptable de pistas sobre el establecimiento de un sistema de gestión alrededor de una política específica, basada en relaciones intergubernamentales que las definiciones jurídicas no contemplan y que determinan un producto distinto al que resultaría en estricto apego al diseño institucional de la política.

## **VIII. CONCLUSIONES**

La existencia de un pacto federal le permite al Estado mexicano mantener una estructura formal con instancias de gobierno en coordinación y concurrencia, promoviendo ciertos mecanismos de descentralización que dotan a los gobiernos municipales de atribuciones constitucionales en tanto órdenes de gobierno autónomos que ejecutan el mandato ciudadano.

La ejecución de este mandato imprime un sentido social a la acción pública y es entendida por muchos gobiernos como la principal fuente de legitimación de las decisiones públicas, dejando de lado otros ámbitos importantes de la administración como el de la evaluación o la promoción de “...nuevos mecanismos de gestión que promueven la eficacia o la eficiencia como valores propios de la práctica gubernamental” (Sosa, 1999: 60).

Así, vemos cómo en aras de la legitimación de las acciones realizadas en el ámbito de lo público se han desarrollado en el país diversos procesos de descentralización, que buscan potenciar las capacidades de actuación de los ayuntamientos a través del fortalecimiento de sus condiciones legales, financieras u organizativas (Cabrero, 1999).

Sin embargo, la observación de experiencias concretas de gestión en la formulación y aplicación de programas y políticas que se dimensionan en los espacios locales, da cuenta de que las realidades municipales no se agotan con las definiciones jurídicas de los problemas públicos, lo cual obliga a incorporar otro tipo de criterios que amplíen la comprensión del fenómeno municipal. Es así como en este estudio hemos analizado la forma en que mecanismos de ajuste paralelos a los jurídico políticos se desarrollan en aras de mantener el diseño del mandato constitucional, pero buscando ofrecer a un tiempo, salidas a problemas específicos.

Esto implica considerar un fenómeno municipal a partir de criterios que generen una visión más amplia que rebase los linderos de las definiciones jurídicas, especialmente cuando se trata de realidades municipales que responden a un tipo específico de



articulación de grupos sociales y territorios enteros de carácter urbano o metropolitano, cuyos problemas de escasez de recursos de todo tipo, saturación y fragmentación social al interior obstaculizan, por un lado, experiencias de gestión eficaces y eficientes; yuxtaponiéndose, por otro, al proceso de fortalecimiento municipal que con la descentralización se busca detonar, al generar en ocasiones la incorporación casi natural de los gobiernos estatales en la agenda institucional de los municipios y la prevalencia de niveles de autonomía *frágil* en muchos de ellos.

El caso del sistema de tratamiento de aguas en San Luis Potosí es un buen ejemplo para ilustrar la conveniencia de desarrollar patrones de gestión que privilegian la suma de recursos, en los que lo importante no es la reforma de las estructuras jurídico políticas, sino los mecanismos informales de intercambio de recursos entre las personas que ejecutan cotidianamente las funciones del gobierno.

El resultado obtenido por la CEA en la matriz de niveles de coordinación refuerza esta idea, confirmando la importancia de considerar a las RIG y la GIG como pautas concretas para entender en qué medida es posible ajustar los mecanismos de gestión, a manera de promover el intercambio de recursos y la articulación de metas, con el objetivo de que las personas que operan las estructuras del gobierno tengan un cumplimiento más acabado de su función jurídica.

Al mismo tiempo, esta diferenciación social y económica creciente, acorde al grado de urbanización, hace de la ciudad el escenario propicio para el desarrollo de estrategias de gestión innovadoras por parte de sus gobiernos locales, sobre todo en los últimos trienios, por lo que a partir de esta observación particular, reforzamos la idea de que es la incorporación de la variable urbana lo que verdaderamente caracteriza a un gobierno local en un régimen federal.

A la luz de la descripción de la gestión del proyecto Tanque Tenorio, podemos apuntar como resultado que los intercambios que han surgido no están constreñidos por acuerdos

o reglas formales, aunque inevitablemente pueden tropezar con barreras y límites propios de la estructura del marco legal.

Una de ellas podríamos ubicarla en la etapa del diseño institucional del proyecto, en el que como resultado de todo un proceso de reformas para potenciar las capacidades institucionales de las organizaciones del gobierno local, encontramos un organismo operador fortalecido, con atribuciones jurídicas para hacerse cargo de la toma de decisiones en materia de reuso de aguas municipales, pero supeditado, por un lado, a rendir cuentas a la CNA por infiltrar y descargar agua en cuerpos receptores de propiedad nacional, y por otro, a *devolver* literalmente los derechos de administración de las aguas a un órgano del gobierno estatal –la CEA- , para poder garantizar solvencia y acceder así a los fondos federales vía BANOBRAS.

Esta consideración devela que si bien la dimensión institucional sigue siendo crucial, pues son las instituciones las que definen los vínculos entre los distintos niveles de gobierno al configurar y constreñir la acción política (Vergara, 1997), lo observado en esta etapa de diseño del proyecto es un sistema de relaciones intergubernamentales en su versión más acabada, pues a la par del desarrollo de un marco legal confiable, la CEA se dedicó a fomentar verdaderos intercambios de información y puntos de vista, conciliando criterios distintos entre las personas que integran las organizaciones participantes.

En este sentido, lo observado en el trabajo de campo es que para los funcionarios de esta organización es más importante el actor individual que la organización que representa, refiriendo siempre al presidente municipal “x” o al director de saneamiento “y” y muy pocas veces al ayuntamiento o al INTERAPAS. Caso contrario se observó en organizaciones del gobierno federal como la CNA, cuyo mecanismo de interacción se limita a vigilar el cumplimiento de la norma de modo impersonal, concediendo que para ellos, “lo suscrito en la norma es suficiente”<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Entrevista con el Ing. José Luis Martín del Campo, secretario técnico de la CNA, San Luis Potosí. Marzo 28, 2003.

Esto nos lleva a considerar que los actores que se encuentren operando bajo la lógica de aquél que se encuentra más interesado o directamente involucrado o afectado por las acciones u omisiones de un segundo, buscarán desarrollar relaciones más estrechas que le permitan de algún modo ser partícipe y supervisor de las acciones, en este caso, del gobierno local. Vemos también que un sistema de gestión en evolución constante necesita sustentarse en negociaciones, más que en ciertas bases del poder formal y constitucional, cuyo diseño final aun no está acabado.

Se describe así un proceso de política pública menos determinado que en un sistema de subordinación jerárquica, pero que posibilita la flexibilización de las distintas fases de planeación por las que ha atravesado el proyecto, adaptándolas a un sistema en funcionamiento con flujos de información y acción permanentes.

Lo trascendente dentro de este sistema de planeación es en realidad el sistema en su conjunto, destacando la importancia de los procesos en sí mismos más que el producto terminado del proyecto. Dado que en la primera etapa del proyecto los flujos de intercambio de información funcionaron relativamente bien, las negociaciones y las redes –no las constituciones u otros marcos legales – representaron el rasgo distintivo de las relaciones intergubernamentales, aunado a que el orden lógico que debieran tener los diversos escalones institucionales no estaba definido de antemano.

No obstante, si bien se dieron otro tipo de intercambios de recursos como dinero -en el caso de BANOBRAS o Degremont- certezas legales –CNA- atribuciones –INTERAPAS- etcétera; hablar del establecimiento de un sistema más acabado que pudiera parecerse a un modelo de gestión intergubernamental, precisaría de una verdadera integración entre programas y estructuras de gestión capaces de alterar las formas cotidianas de operación de las organizaciones.

El paso de un esquema de RIG's a uno más acabado de GIG sólo es posible en la medida en que los intercambios entre los actores se vuelven un evento reiterado de integración de recursos y diseño conjunto de metas. Es decir, hacer de la gestión un sistema en el que la

jerarquía es casi del todo sustituida por la división del trabajo, las facultades y la jurisdicción de los procesos de integración, en gran medida autoregulatorios, de los diferentes escalafones de gobierno (Peters y Pierre, 2002: 435). Así pues, resultaría más pertinente hablar de una división del trabajo entre organizaciones que de una jerarquía, preguntándonos cuál es el vínculo entre ellas o su capacidad de coordinación.

Con el planteamiento de la segunda arena podemos agregar que los actores tienen numerosos vínculos con estructuras apenas jerárquicas entre sí, además, se trata de acuerdos negociados en los que la posibilidad de prever los resultados es poca o nula. Dichas estructuras pueden ser autoreferenciales y resistirse al intento de ponerles un orden, ya sea desde dentro o desde fuera.

Esto comprueba que las decisiones públicas son incapaces de prever todos los efectos que generan, por lo que a pesar de que en la primera arena podíamos hablar de un esquema de cooperación, en donde se intercambia información a la vez que se comprometen, en menor medida y de manera voluntaria, recursos de otra índole e incluso se participa de manera activa en la fijación de metas, existen externalidades negativas que afectan el funcionamiento de la red.

En este sentido, el enfoque de las relaciones y la gestión intergubernamental es deficiente al no contemplar las afectaciones de los demás actores cuando uno de ellos no presenta actitudes de cooperación con el resto y, por el contrario, la negociación se transforma en una verdadera competencia por la obtención de un recurso común.

La reconfiguración de las formas institucionales de gestión municipal altera o modifica los patrones de gestión formales propiciando, por un lado, el debilitamiento de las bases tradicionales de autoridad política en el municipio, basadas en el funcionamiento de un sistema vertical determinado por un marco legal específico. Por otro, suscitan la emergencia de mecanismos innovadores en la gestión basados en la incorporación gradual de nuevos actores en la planeación de proyectos, lo cual aumenta el grado de complejidad de los intercambios y obliga a las distintas organizaciones a cuestionarse el sentido de sus rutas de acción, al provocarles la oportunidad de inferir sobre las

alternativas asequibles para la consecución de sus objetivos y considerar sus puntos débiles y fuertes de manera paralela a las oportunidades de su entorno.

Lo planteado en la tercera arena nos permite además explorar las formas en las que el sistema local de la administración pública está reestructurando los lugares comunes con su sociedad, obligándose a apoyar su capacidad de gestión en la negociación de intereses más generales, que rebasan las barreras de la particularidad y se incrustan en una gestión de intereses incluso regionales, en los que la consecución de acuerdos sólo se plantea posible a partir del desarrollo de mecanismos de generación de consensos e incorporación de valores incluso contrapuestos a la lógica propia de actuación.

Por lo observado en las tres arenas, la negociación informal ha llegado a ser al menos tan importante como el diseño institucional formal del proyecto. Una conclusión lógica de todo esto es que cuando un actor gubernamental trata de regular procesos políticos, es preciso tener en cuenta las características y racionalidades de cada uno de los actores, tratando de inferir cuales son los intereses inmiscuidos en la red de intercambios.

Al final de cuentas, el factor determinante de los resultados es la capacidad de negociación y el grado de coordinación al interior de dicha red, más que las leyes y los arreglos estructurales formales (Vergara, 2003). La idea central es que los actores, los espacios y las organizaciones no están jerárquicamente ordenados, sino que poseen una relación más compleja y contextualmente definida.

Por último, convendría señalar que los mecanismos innovadores como tal se encuentran ya definidos en los procesos de gestión local, sin embargo, se trata de encontrar formas de hacerlos eficaces, pues las reformas inherentes al proceso de descentralización que buscan reforzar los espacios de autonomía municipal, han dejado algunos cabos sueltos, que pasan por alto la necesidad de que el aumento en las atribuciones de los gobiernos municipales vaya aparejado de una voluntad de cambio consistente con la forma de desarrollar mecanismos innovadores en la gestión, guiados por principios de eficiencia y eficacia en el manejo de recursos, pero lo suficientemente abiertos y flexibles para adaptarse a los cambios que se suscitan en su entorno.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agranoff, R. (1992), Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales. Instituto Universitario Ortega y Gasset. España.

\_\_\_\_\_ (1995), "Gestión de Procesos Intergubernamentales", en: Revista del Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, Año III, Núm. 5, 2º. Semestre.

\_\_\_\_\_ (1997), "Las relaciones y la gestión intergubernamentales", en R. Bañón y E. Carrillo (comps.) La nueva administración pública. Madrid: Alianza, 1997; pp. 125- 170.

Aguilar, L. (1996) La Hechura de las políticas. M.A. Porrúa, México.

Banco Mundial (1997) Mejorar La Calidad En Los Servicios Urbanos, En busca de incentivos válidos. Banco Mundial, Washington, D. C.

Bazaga, I. (1997), "El planteamiento estratégico en el ámbito público", en: R. Bañón y E. Carrillo (comps.), La nueva administración pública. Madrid: Alianza, 1997; pp. 51-76.

Beltrán y Portilla (1986), "El proyecto de descentralización del gobierno mexicano (1983- 1984)" en: Torres, B. (comp.) Descentralización y Democracia en México, El Colegio de México.

Bernache, Gerardo (1998), Basura y Metrópoli: Gestión social y pública de los residuos sólidos. Universidad de Guadalajara, México.

Cabrero, E. y R. García (1994), La gestión de los servicios urbanos, un reto a la innovación en los gobiernos locales. Documento de trabajo No. 15, CIDE, México.

Cabrero, E. y C. Gil (1999), El municipio de San Luis Potosí (1989- 1999) Gestión Municipal en un Contexto de Alternancias e Ingovernabilidad. Documento de trabajo No. 78, CIDE, México.

Cabrero Mendoza, E. y G. Nava Díaz (Coords.) (1999) Gerencia Pública Municipal, Conceptos Básicos y Estudios de Caso. 1er. Capítulo, México, Editorial M.A. Porrúa, 547 pp.

Cabrero, E. (1996), La nueva gestión municipal en México, Ed. M.A. Porrúa, México.

Cabrero, E. (1999), Las políticas descentralizadoras en México. M.A. Porrúa. México.

Comisión Estatal del Agua (1998), Plan Integral de Saneamiento de San Luis Potosí y su Zona Conurbada de Soledad de Graciano Sánchez. Dirección General de Saneamiento, CEA.

\_\_\_\_\_ (2002), Programa Hidráulico de San Luis Potosí 2000- 2025, documento central.

Comisión Nacional del Agua (1999), Panorama Actual del Agua en México. Atención Nacional a los Componentes del Capítulo 18 de la Agenda 21, CNA.

\_\_\_\_\_ (2002), Programa de Reuso del Agua del Estado de San Luis Potosí. Gerencia de Saneamiento y Calidad del Agua, CNA.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 115, fracción III

García, R. Y M. Hernández (1994), Formas clave para la prestación de servicios públicos municipales. Documento de trabajo No. 16. CIDE, México.

Garza, Gustavo (1990), "The metropolitan character of urbanization in México, 1900-1988". En: Mutsuo Yamada, et. Al., *Urbanization in Latin America: Its Characteristics and Issues*. University of Tsukuba. Tsukuba- shi, Japan.

González, A. (2000), *Cambios en la Gestión del Agua y del saneamiento en la Ciudad de Puebla 1988-1994*. Instituto Mora. México.

Guillén, T. (1996), *Gobiernos Municipales en México: Entre la modernización y la tradición política*. El Colegio de la Frontera Norte, México.

H. Ayuntamiento de San Luis Potosí (1998), *Plan Maestro de Saneamiento para la ciudad de San Luis Potosí*.

Instituto Nacional de Ecología (2001), *La gestión ambiental en México*. SEMARNAT. México.

Klijn, E., Koppenjan, J. y Katrien, T. (1996), *Gerencia de redes en el sector público: Estudio teórico de estrategias para gerenciar redes políticas*, BID- INDES.

Mejía, J. (1999), "La importancia de las redes inter e intragubernamentales" En: *Gaceta Mexicana de Admón. Pública Estatal y Municipal No. 62 INAP*, Abril.

Méndez, J. L. (1997), *Estudio Introdutorio*. En: Wright, D. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. FCE, México, p.p.7-46

North, D. (1998), *Instituciones y Cambio Económico*. FCE, México.

Ocaña, E. (2002), "San Luis Potosí, rostro humano y futuro excepcional", en: *Alcaldes Mexicanos*, Año 2 núm. 9, p.p 20-34.

OCDE (1987), *Administración y financiamiento de los servicios urbanos*. OCDE, París.

Peters, G. y Pierre, G. (2000), *Governance, Politics and State*. St. Martin's Press, New York.

Rose, R. (1987) "From Government at the Centre of Nation wide Government" en: Yves Mény y Vincent Wright (eds.), *Centre Periphery Relations in Western Europe*. Londres, George Allen y Unwin.

Rosenthal, S. (1984), "New Directions in Evaluating Intergovernmental Programs" En: *Public Administration Review* 44: 469-476.

Sánchez, G. (1999), *Uso y destino de las aguas negras en la ciudad de la Paz*. En: Cabrero, E. *Gerencia Pública Municipal, Conceptos Básicos y Estudios de Caso*. M.A. Porrúa. México.

Santos y Rosillo (1999), *La prestación del servicio de agua potable en San Luis Potosí*. En: Cabrero, E. Y Nava, G., *Gerencia Pública Municipal, Conceptos Básicos y Estudios de Caso*. M.A. Porrúa, México.

Serrano, David (2001), *Finanzas Públicas y Servicios Urbanos en 4 Ciudades Medias de México ¿Mejoría en la alternancia?* Tesina de Maestría, El Colegio de México.

Silva Nieto, Fernando (1998), 1er. Informe de Gobierno. Gobierno del Estado de San Luis Potosí. México.

\_\_\_\_\_ (1999) 2º. Informe de Gobierno. Gobierno del Estado de San Luis Potosí. México.

\_\_\_\_\_ (2000) 3er. Informe de Gobierno. Gobierno del Estado de San Luis Potosí. México.

\_\_\_\_\_ (2001) 4º. Informe de Gobierno. Gobierno del Estado de San Luis Potosí. México.

Sobrino, J. y Garrocho, C. (1998), *Desarrollo Municipal, retos y posibilidades*. El Colegio Mexiquense, México.

Sobrino, L. J (1999), *Una mirada a los gobiernos municipales en México. Cuadernos Municipales no.13*. El Colegio Mexiquense, México.

Sosa, J. (1999), “Coordinación Intergubernamental y Concertación Social en México: en busca de un marco referencial”, en: *Federalismo y Desarrollo* 2º. Trimestre Núm. 66 BANOBRAS, México.

Teorema (1997) “Promueve CNA inversión en tratamiento de Aguas”, Año 3 Vol. 12. México.

Toonen, T. (1980), “The Netherlands: A decentralized Unitary State in a Welfare Society”, En: *West European Politics* 10: 109- 122.

Vergara, R. (1997), “El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política”, *Estudio introductorio*, en: March, J. G. y P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones, la base organizativa de la política*. F.C.E., México, p.p. 9- 40.

\_\_\_\_\_ (2003), *Instituciones y Políticas de Gobierno: Una mirada al caso de las políticas contra la pobreza*. *En prensa*.

Ward, P. (1998), *Tendencias en los gobiernos municipales de México: del partidismo a la tecnocracia*. En: J. Sobrino y C. Garrocho, *Desarrollo Municipal, retos y posibilidades*. El Colegio Mexiquense, México.

Wright, Deil (1997) *El Estudio de las Relaciones Intergubernamentales*. FCE. México.

Ziccardi, A. (1996), *La tarea de gobernar: Gobiernos Locales y Demandas Ciudadanas*. M.A. Porrúa. México.

#### OTRO TIPO DE FUENTES:

Martínez, A. M. (2001) *El Análisis Costo- Beneficio: Su uso en las regulaciones ambientales en materia de tratamiento de aguas residuales*. Presentación en Power Point.

Página web del Gobierno del Estado de San Luis Potosí: [www.sanluispotosi.gob.mx](http://www.sanluispotosi.gob.mx)

Página web del H. Ayuntamiento de la Ciudad de San Luis Potosí: [www.municipioslp.gob.mx](http://www.municipioslp.gob.mx)

Página Web del Instituto Federal Electoral: [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

SEPLADE (2002) *Observatorio Estadístico*, CD- Rom, Secretaría de Planeación del Desarrollo, Gobierno del Estado de SLP.