

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



DISPONIBILIDAD HÍDRICA SUSTENTABLE
EN LA CIUDAD DE MÉXICO
CONEXIÓN A LA TED EN UN ENTORNO URBANO COMPLEJO

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN Y
POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA
HÉCTOR ANTONIO RUIZ GUEVARA

DIRECTOR DE LA TESINA
DR. EDGAR RAMÍREZ DE LA CRUZ

MÉXICO, D.F. ENERO 2013

Agradecimientos

A quienes, aun sin saberlo, han sido maestr@s para mí

.....

ÍNDICE

1	Introducción	4
2	Antecedentes	6
2.1	Desarrollo sustentable, servicios públicos y políticas públicas	6
2.2	Características comunes a todos los servicios públicos	10
2.3	Características multidimensionales del acceso al agua potable	11
2.4	Entorno urbano y el desempeño de servicios públicos	15
3	Especificidades del acceso al agua potable	18
3.1	Especificidades del acceso al agua potable en el DF	18
3.2	VARIABLES QUE AFECTAN LA DISPONIBILIDAD DE AGUA POTABLE	22
4	Pregunta de investigación	25
5	Marco Teórico	28
5.1	Equidad y otros criterios para la toma de decisiones	28
5.2	Derechos de propiedad	31
5.2.1	Hipótesis	34
5.3	Mercados Políticos	34
5.3.1	Hipótesis	35
5.4	Relaciones de gobernanza	36
5.4.1	Hipótesis	39
6	Proceso de conexión a la red de agua potable y evolución normativa	39
6.1	Proceso oficial de autorización de conexión a la red de agua potable	40
6.2	Cambios normativos en la Fase II	50
7	Metodología	58
7.1	Álvaro Obregón	64
7.2	Cuajimalpa	68
7.3	Miguel Hidalgo	72
8	Discusión	77
8.1	Certificado de Uso de Suelo	78
8.2	Factibilidad hidráulica	79

8.3 Registro de la Manifestación de Construcción	82
8.4 Conexión física a la red de agua potable.....	84
8.4.1 Costos y beneficios directos.....	86
8.4.2 Análisis y clasificación de jugadores.....	87
8.4.3 Hipótesis alternativa: mercados políticos	89
8.4.4 Hipótesis alternativa: relaciones de gobernanza.....	93
8.4.5 ¿Es sustentable?	96
9 Conclusiones.....	100
Referencias	82
Anexo I: listado de personas entrevistadas	86

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Costos y beneficios directo 61

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Fase I 28

Figura 2. Fase II 30

Figura 3. Fase III 33

Figura 4. Fase IV 34

Figura 5. Proceso de conexión domiciliaria a la red secundaria de agua potable 35

Figura 6. Línea de tiempo normativa 36

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

B2	Bando informativo número 2
CDHDF	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
CESR	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CGMA	Coordinación General de Modernización Administrativa (DF)
CNA	Comisión Nacional del Agua
DRO	Director Responsable de Obra
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
LOAP	Ley Orgánica de la Administración Pública (DF)
OMS	Organización Mundial de Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAOT	Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial (DF)
PMSA	Programa de Manejo Sustentable del Agua (DF)
SACM	Sistema de Aguas de la Ciudad de México (DF)
SEDUVI	Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (DF)
SMA	Secretaría de Medio Ambiente (DF)
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
ZMVCM	Zona Metropolitana del Valle de la Ciudad de México

1 Introducción

Esta investigación se sitúa en el entorno urbano. Pretende explorar los elementos normativos que han configurado la evolución de la disponibilidad de agua potable en la Ciudad de México, específicamente en su arista de conexión a la red para nuevas construcciones. El entramado normativo que regula las políticas sobre agua potable y sobre desarrollo urbano en una ciudad que aspira a ser rica, verde y justa –compuesto por leyes, reglamentos, programas, bandos informativos, convenios, manuales y procedimientos administrativos– impacta sobre la disponibilidad presente y futura de agua potable para los ciudadanos.

La pregunta que guía esta investigación es ¿qué tan compatible con el desarrollo sustentable es la estructura institucional actual para la toma de decisiones en el proceso de conexión a la red de agua potable para nuevas construcciones en el DF? Para responder, haremos referencia a cuatro marcos conceptuales. Uno de ellos sirve para establecer un lenguaje común respecto a los criterios que imperan en las decisiones del proceso. El resto está orientado a responder el porqué del predominio de un tipo de criterio y su grado de compatibilidad con el desarrollo sustentable. A partir del primer marco conceptual se distingue entre criterios técnicos y políticos, en el primer caso como expresión de los valores de eficacia y/o eficiencia, en el segundo, como de una de las cuatro versiones de equidad propuestas por Savas (1978): nivel de servicio, insumo, productos, y demanda.

El segundo marco conceptual es el de derechos de propiedad (Alchian y Demsetz, 1973), el cual considera que para resolver los conflictos que surgen en el uso de recursos escasos, se recurre al entramado normativo. El tercer marco conceptual es el de mercados políticos (Lubell, Feiock y Ramírez, 2005), donde el potencial de intercambio de factores políticos es el que determina los criterios decisorios. El cuarto

marco, es el de relaciones de gobernanza de Stoker (1998), quien distingue entre relaciones de: contrato agente-principal; negociación inter-organizacional; y cooperación sistémica.

El documento se estructura de la siguiente manera: comienza con un planteamiento sobre las características de los servicios públicos, el agua potable, los entornos urbanos y la relación entre estos elementos. A continuación se revisan los marcos teóricos de relaciones de gobernanza, criterios de asignación y mercados políticos con el fin de proponer hipótesis para cada uno de ellos. Se entra entonces en el detalle del proceso normativo de conexión a la red para nuevas construcciones, ahondando en los procesos de cambio normativo y en los cambios estructurales que implicaron. Se presenta una explicación metodológica construida alrededor de ejemplos de las Delegaciones de Álvaro Obregón, Cuajimalpa y Miguel Hidalgo; y sostenida en la técnica de entrevistas semi-estructuradas. Finalmente, se presentan los hallazgos respecto a la pregunta para cada punto decisorio y desde los marcos conceptuales mencionados. Tales hallazgos pueden condensarse en que: desde el marco de derechos de propiedad, falta especificar mejor el derecho al agua y un mínimo social respecto al aprovechamiento de infraestructura, así como mantener actualizada la normatividad; respecto a la prioridad asignada al uso habitacional del agua potable, encontramos un sesgo a favor de los ya residentes; así mismo, la esperada tensión entre la vocación de conservación ambiental y la búsqueda de desarrollo, queda ejemplificada en que por una parte se busca la simplificación de trámites para la certificación de uso de suelo, lo que fomenta el desarrollo, y por otra, se impuso una restricción para que se construyera sólo en ciudad central; finalmente, encontramos que pese a las limitantes que enfrenta el SACM por ser un órgano desconcentrado, ha logrado adaptarse a las circunstancias para cumplir con sus objetivos, aunque ello también ha significado una posible

discriminación para los sectores menos aventajados de la población al otorgar el servicio en condiciones que hacen necesario contar con bombas y cisternas.

2 Antecedentes

2.1 Desarrollo sustentable, servicios públicos y políticas públicas

Abundan los discursos con los que se justifica la incorporación de la sustentabilidad como objetivo de las políticas para el desarrollo. Empero, lo que se entiende por sustentabilidad ha evolucionado en el tiempo, es muy general, e incluso se presta para amparar políticas divergentes. Con el afán de ser claros respecto a la posición aquí tomada, presentamos a continuación la definición de desarrollo sustentable que hemos considerado como más pertinente para el debate sobre políticas públicas de servicios en entornos urbanos. Desarrollo sustentable es “la habilidad para hacer sustentable al desarrollo, es decir, de asegurarse que se cumple con las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.” (World Commission on Environment and Development, 1987, p. 8). La definición nos ciñe bien –como a muchos otros pues es la más difundida– en tanto que puede conceptualizarse como equidad intergeneracional, sin embargo, necesita de una precisión para elevar el concepto por encima del simple crecimiento económico. Esta vino en la Cumbre Mundial de Johannesburgo sobre desarrollo sustentable (ONU, 2002) donde, con el fin de restar predominio al aspecto económico del desarrollo, se establecieron tres pilares del mismo. Los pilares son interdependientes y se refuerzan entre sí: el desarrollo económico, la protección ambiental, y el desarrollo social.

En consecuencia, en este documento, el desarrollo sustentable será entendido a través de sus dimensiones económica, ambiental y social. En concordancia con nuestra definición de desarrollo sustentable, el objetivo de la sustentabilidad será entendido

como la proyección de un mayor horizonte temporal para las decisiones y políticas públicas contemporáneas, es decir, a considerar las consecuencias de largo plazo que tendrán las mismas para futuras generaciones (2002, Bell. Citado en Mebratu, 2006). Las políticas públicas de provisión de servicios insertas en el paradigma del desarrollo sustentable, enfrentan ciertos conflictos inherentes a las dimensiones mencionadas, que se desprenden de la perspectivas de ciudad de cada una. En este sentido, Campbell (1996) plantea tres perspectivas de ciudad, que redundan en aspiraciones que no son necesariamente convergentes (ciudad rica, verde y justa). La ciudad económica es el lugar donde ocurre la producción, el consumo, la distribución y la innovación. La ciudad ambiental es un ente consumidor de recursos y productor de desperdicios. La ciudad social es la arena de conflicto entre los diferentes grupos sociales sobre la distribución de recursos, servicios y oportunidades.

La búsqueda de objetivos diversos suscita conflictos entre los mismos. Campbell identifica el conflicto de la propiedad, de los recursos, y del desarrollo. El conflicto de la propiedad se refiere a la tendencia a definir a la propiedad privada como un bien privado, mientras que simultáneamente se busca la intervención del gobierno para defender y garantizar los beneficios sociales emanados de tal propiedad (bien público), se caracteriza por disputas sobre quiénes son los poseedores y cuáles son los usos de la propiedad, con la búsqueda en el trasfondo de una distribución más justa de la riqueza. El conflicto de recursos se refiere a la manera en que la iniciativa privada se resiste a la regulación de la explotación de recursos naturales (utilidad económica), mientras que – al mismo tiempo– necesita de la regulación para conservar esos recursos (utilidad ecológica) para demandas presentes y futuras. Finalmente, el conflicto de desarrollo se refiere a la dificultad de resolver los dos conflictos antes mencionados al mismo tiempo. El núcleo del dilema es cómo dar mayores oportunidades económicas a aquellos menos aventajados socioeconómicamente, si los mandatos de protección ambiental implican un

freno o incluso la intención de revertir el crecimiento económico, lo que exacerba las desigualdades entre ricos y pobres.

De acuerdo con Leitmann (2006), la manera en que se resuelven los conflictos, depende en buena medida de factores institucionales. Primero, de la composición, intereses, poder relativo, e interacciones de los actores que importan y están interesados en el tema. Luego, de la relación entre los problemas ambientales y las distintas jurisdicciones. Finalmente, del grado de coordinación intersectorial. Por otro lado, la naturaleza de los problemas urbanos respecto al desarrollo sustentable en sus tres aristas, está determinado por las interacciones de numerosos grupos (públicos, privados, vecinos no organizados, asociaciones civiles) que tienen sus propios intereses y patrones de comportamiento. En este sentido, tenemos que el marco institucional sirve para dar forma a la interacción entre actores al especificar y hacer respetar los derechos de propiedad y fijar las reglas de competencia y de cooperación (North, 1990).

Una manera conspicua de analizar cómo el marco institucional incide en la manera en que se dirimen los conflictos del desarrollo sustentable es la prestación de servicios públicos. La prestación de servicios públicos es una de las expresiones de la acción pública más cercanas y patentes para la ciudadanía. Otras políticas como la macroeconómica, con consecuencias estructurales de un largo horizonte temporal, tienden a ser desconocidas y generalmente incomprendidas por la mayoría de la población, incluso después de haber experimentado sus efectos positivos o negativos. En cambio, las consecuencias de las decisiones que determinan los desenlaces de políticas públicas de servicios son rápidamente aprehendidas. No se necesita pensar demasiado antes de responder a qué tan satisfecho se está sobre cierto servicio público. Lo que puede resultar bastante menos claro, incluso para los operadores de la provisión de servicios, es cómo se forman y llegan a predominar los criterios que determinan las decisiones de las que depende tal provisión.

Según Wildavsky (1987), la tarea del análisis de políticas es identificar problemas que valen la pena resolver, a partir de preferencias templadas por posibilidades. Involucra crear problemas resolubles por organizaciones específicas en una arena particular de acción, con una estructura de incentivos determinada. Así, este documento pretende exponer la estructura de incentivos imperante en la conexión a la red de agua potable para nuevas conexiones y servir de insumo para una potencial iniciativa de mejora institucional que presente incentivos compatibles con las tres dimensiones del desarrollo sustentable. El objetivo es que al terminar de leer este documento, el lector comprenda mejor la estructura de incentivos que redundan en la elección de criterios de asignación de costos y beneficios determinados, en el ámbito de provisión de servicios públicos, en un entorno urbano complejo. A partir de la estructura de incentivos identificada, se analizarán las estrategias de los jugadores y los desenlaces de política para evaluar qué tan compatibles son los incentivos vigentes con el desarrollo sustentable.

En este sentido, el documento también pretende contribuir al diagnóstico sobre el grado de transición entre gobierno y gobernanza en el ámbito de servicios, pues es de esperarse que una mayor participación (intensidad y pluralidad) redunde en políticas de servicios con mayor equilibrio entre los tres pilares del desarrollo sustentable. El diagnóstico es relevante ya que no resulta del todo claro si la ciudadanía ha aumentado efectivamente su participación de manera organizada en el ámbito de la provisión de servicios públicos, en un marco de cooperación con las autoridades locales. La participación de la ciudadanía en la gestión pública va más allá de exigir derechos como usuarios individuales. Implica, por una parte, la vigilancia de organizaciones civiles sobre los criterios de equidad en la asignación de costos y beneficios, y por otra, el desarrollo de estructuras sostenidas de cooperación con las autoridades locales con el fin de comunicar los objetivos de las políticas y acciones públicas, resolver conflictos

entre los distintos jugadores públicos o privados, e incluso la participación informada en la decisión de inversiones prioritarias en infraestructura.

La participación de la ciudadanía rara vez es concebida por el liderazgo político local como un proceso para involucrar a los jugadores que importan y están interesados en el tema para trabajar sobre acuerdos deliberativos sobre los medios y fines de la ciudad habitable. El concepto de ciudad habitable se asume, sin discutirlo, como una meta compartida y universal. Sin embargo, en la realidad esa meta significa prioridades muy diferentes para cada grupo social (desarrolladores, vecinos, académicos, políticos, etcétera). Incluso cuando hay homogeneidad respecto al diagnóstico de los problemas, la prioridad que se le asigna a los mismos puede variar de manera considerable (Schwenke, 2006). Sin una oportunidad de deliberación, en donde las perspectivas puedan ser debatidas y justificadas, se disolverá la posibilidad de forjar acuerdos aceptables para la mayoría, lo que a su vez se verá reflejado en menor flexibilidad para atender los conflictos mencionados de la propiedad, los recursos, y el desarrollo.

2.2 Características comunes a todos los servicios públicos

Los servicios públicos son “un subconjunto de actividades sociales, económicas y políticas que resultan en la distribución de beneficios entre la sociedad” (Lucy, Gilbert y Birkhead, 1977, p. 687). En ocasiones, están asociados con un derecho humano fundamental, como el recientemente desarrollado derecho de acceso al agua potable. Los servicios públicos pueden ser provistos por monopolios, en particular cuando el sector es un monopolio natural. Es decir, cuando, para proveer el servicio, es necesario hacer una muy alta inversión en capital instalado que no tiene uso alternativo, lo que constituye un costo hundido en el que los nuevos competidores tendrían que incurrir para participar, por lo que el monopolio es más eficiente que cualquier otra estructura de mercado, incluida la competencia (Weimer y Vining, 2004).

Los servicios públicos que son monopolios naturales se conocen como servicios de red, ejemplo de los cuales es la red de distribución de agua potable. Existen otros servicios públicos que, aunque también tienen un carácter espacial determinado, no son servicios de red pues son más flexibles respecto a cambios en la ubicación de los recursos, por ejemplo la recolección de basura o la vigilancia policiaca. Existen dos tipos de decisiones públicas vinculadas a la provisión de servicios públicos: la asignación y la distribución. La asignación determina qué servicio le corresponde a cada quién, mientras que las decisiones de distribución indican la disponibilidad, el lugar y la forma en que el servicio es provisto. La premisa seguida en este documento es que los patrones de asignación y distribución dependen de los criterios seguidos en las decisiones fundamentales del proceso que conduce a la provisión del servicio. De esto se sigue que cualquier evaluación sobre la compatibilidad con el desarrollo sustentable de tales patrones de asignación y distribución, debe partir de una comprensión de cuáles son los factores que determinan que predominen ciertos criterios sobre otros.

2.3 Características multidimensionales del acceso al agua potable

Para que la gestión del agua potable pueda ser considerada como sustentable, se requiere regular la gestión a través de políticas que observen el manejo integral del recurso, es decir, contemplando las variables económicas, sociales y ambientales e identificando su interrelación para adoptar las medidas que permitan alcanzar la sustentabilidad. Idealmente, estas medidas implican derechos de propiedad bien definidos (asignados pluralmente), un balance correcto entre flexibilidad para la toma de decisiones, aislamiento de los tomadores de decisiones respecto a la influencia de grupos de interés, así como una población con alto grado de participación en la toma de decisiones. Estas medidas conducirían a reglas claras para evitar conflictos, flexibilidad

para adaptarse a las circunstancias y contrapesos para mantener el equilibrio entre las consideraciones de los tres ejes del desarrollo sustentable.

El acceso al agua potable es un ejemplo interesante sobre el impacto que tienen los criterios de asignación y distribución en la provisión de un servicio público fundamental, con importantes características en las tres dimensiones del desarrollo sustentable. Según Leitmann (2006), en el 2000, la Organización Mundial de la Salud estimó que 1.7 millones de niños menores a 5 años muere cada año en los países en desarrollo debido a enfermedades diarreicas, derivadas principalmente de una higiene personal pobre, agua contaminada para consumo humano, y problemas relacionados a la higiene de los alimentos. En contraparte, las muertes infantiles por diarrea son menores (hasta en un 60%) en aquellos hogares donde se cuentan con instalaciones adecuadas de agua y drenaje. Al problema de salud provocado por la carencia, le siguen inconformidades sociales que pueden llegar a marchas, bloqueos de acceso a instalaciones públicas, destrucción de la infraestructura de distribución o incluso a enfrentamientos entre autoridades y usuarios (Sainz y Becerra, 2003).

En su dimensión económica, el agua potable es bastante mutable. En lenguaje económico, los bienes públicos puros son aquellos para los que el consumo no es rival y la exclusión no es posible. Los bienes privados puros tienen las características opuestas. En el continuo entre ambos tipos de bienes hay dos categorías de interés. Una es la de bienes de recurso común para los que el consumo es rival, pero cuya exclusión es problemática. La otra son los bienes de club, para los que la exclusión es posible y el consumo no es rival, al menos hasta cierto umbral, luego del cuál el consumo de una persona reduce o degrada el consumo de las otras. El agua potable cambia su pertenencia a cada categoría dependiendo del estadio analizado.

El agua en la naturaleza, es decir antes de que entre a una red de distribución, es considerada como un bien de recurso común altamente localizado en la naturaleza. Es

un recurso de flujo pues no se queda en un solo lugar, lo que hace difícil establecer derechos de propiedad privada. Por otro lado, la provisión doméstica de agua potable es un bien privado pues es excluible y rival. Finalmente, la infraestructura hidráulica disponible para una zona determinada sería un ejemplo de bien de club, pues antes de agotar su aforo, el incremento de viviendas habitadas servidas no disminuye la presión disponible para las demás, pero cuando el aforo se rebasa, disminuye proporcionalmente la presión con la que llega el agua para todas las viviendas de la zona.

Aunado a la variedad del bien desde el punto de vista económico, las decisiones tomadas en torno a la provisión de agua potable deben atender a las externalidades positivas en la forma de beneficios sociales asociados a su provisión. Tales externalidades merecen ser consideradas al momento de determinar precios, decisiones de inversión en infraestructura, y modos de gestión: pública, privada o mixta (Bakker, 2007). Debido a la dificultad para tipificar el agua como un bien, han surgido dos posturas, el agua como bien económico y el agua como derecho. Aunque en un principio existía la percepción de que las posturas eran antagonistas, cada vez se tiende más a considerarlas como complementarias.

La concepción del agua como un bien económico surgió en la Declaración de Dublín en 1992. Tiene la finalidad de promover la conservación y la mayor sustentabilidad de recursos hídricos mediante el encarecimiento del desperdicio. La Declaración dice también que el acceso al agua potable a un precio accesible es un derecho básico de todos los seres humanos, pero que su gestión como bien económico es una manera de lograr un uso eficiente y equitativo de la misma, así como de fomentar la conservación y protección de los recursos hídricos (Bakker, 2007). Al hablar de un precio accesible, se reconoce implícitamente que, de ser tratada sólo como un bien económico, su costo podría resultar impagable para ciertos sectores de la población. Toma entonces gran importancia la dimensión social del agua potable. Lucy, Gilbert y

Birkhead (1977) establecen que la provisión de agua potable es un servicio de los llamados rutinarios. Sus características distintivas son su uso rutinario y casi inevitable, así como la universalidad de sus beneficiarios potenciales directos o indirectos. Una de las consecuencias que tendría la pérdida de universalidad respecto a un bien de esta índole, sería la exageración de la desigualdad social. En consecuencia, la concepción del agua como bien económico debe estar limitada por el concepto del agua como un derecho humano para asegurar su distribución equitativa.

Al reconocer el derecho humano al agua se imponen tres obligaciones: de respeto, de protección, y de cumplimiento. La obligación de respeto prohíbe acciones que socaven el derecho. La obligación de protección implica que el Estado implemente procedimientos o regulaciones que controlen el comportamiento de jugadores privados que pudieran interferir con el derecho. La obligación de cumplimiento incluye la responsabilidad de facilitar el usufructo del derecho, su promoción y difusión, así como su provisión en aquellos casos donde los individuos o grupos no tienen los recursos personales para disfrutar del mismo (Bluemel, 2004). A partir de su interpretación sobre el Comentario General 15 de la ONU, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESR por sus siglas en inglés) establece requerimientos de calidad, disponibilidad y accesibilidad del agua potable.

Puesto que el derecho al agua está inscrito en el paradigma del desarrollo sustentable, los derechos están limitados a usos que no desperdicien, destruyan o extingan los recursos disponibles (McGraw, 2002). Aquí queda manifiesta la importancia de la dimensión ecológica del agua, pues la salud de los acuíferos impacta directamente en la de los ecosistemas vinculados. En resumen, la provisión de agua potable es considerada complicada debido a que es un recurso no sustituible, esencial para la vida, con importantes funciones culturales y ecológicas. También porque su provisión en la forma de red es un monopolio natural sujeto a externalidades

ambientales, cuyos costos son difíciles de calcular y de reflejar en sus tarifas de consumo, lo que compromete la sustentabilidad de la comunidad. En este sentido, una política de provisión de agua potable inscrita en el paradigma del desarrollo sustentable, debe estar basada en el reconocimiento gubernamental de la interconexión entre el desarrollo económico, el desarrollo social y la sustentabilidad de la capacidad de carga del ecosistema (entendido como el tamaño máximo de población que puede sostenerse dadas ciertas capacidades tecnológicas).

2.4 Entorno urbano y el desempeño de servicios públicos

Para que la provisión de servicios públicos en un entorno urbano pueda ser considerada como compatible con el desarrollo sustentable, es necesario que se tomen en cuenta los retos inherentes a este tipo de entornos, así como las presiones sociales y económicas para mantener o acelerar el crecimiento. En este sentido, no tienen cabida las propuestas radicales de abandono de las ciudades o de prohibición al desarrollo, por lo menos, porque no son viables políticamente. Si se toman como condicionantes la complejidad del entorno urbano y la presión para el desarrollo, lo que se enfrenta es un problema de optimización de recursos que requiere de un análisis desde las vertientes económica, social y ambiental.

Más de la mitad de la población mundial habita en entornos urbanos y la tendencia es que la proporción sea cada vez mayor. Esto también es cierto para México donde, según cifras del INEGI, el porcentaje de población urbana ha pasado de 58.7 % en 1970 a 77.8% en 2010. Sin embargo, una de las condiciones necesarias para que las ciudades permanezcan con cierto grado de habitabilidad ante el desmesurado crecimiento, es que el aparato gubernamental sea capaz de proveer servicios públicos básicos a los ciudadanos. Para lograrlo, debe hacer frente a diversas restricciones que vuelven complejo a un entorno urbano, algunas de las cuales son: la cantidad y

heterogeneidad de los ciudadanos; la resistencia de grupos de interés más diversos y con mayor facilidad de organización; la dificultad para fijar límites administrativos, para actualizar normatividades al ritmo de crecimiento de la ciudad, y para coordinar órganos de administración pública especializados. Estas características son comunes a muchos entornos urbanos, empero, se exacerban en el caso de las llamadas megaciudades, ejemplo de las cuales es la Ciudad de México.

Hablar de la Ciudad de México puede prestarse a ambigüedades, se puede referir –entre otras abstracciones– al Distrito Federal o a la Zona Metropolitana del Valle de la Ciudad de México (ZMVCM), que incluye al DF pero también a varios municipios del Estado de México, Puebla e Hidalgo. Aunque un análisis de la ZMVCM promete poner de relieve las dificultades de coordinación entre gobiernos de entidades distintas, con sus correspondientes órganos rectores del agua por ejemplo, en este estudio se considerará a la Ciudad de México como equivalente al DF. La razón es que el territorio comprendido dentro del DF tiene características que no comparte del todo con los municipios conurbados y que han servido a lo largo de los años como argumento para justificar el acceso diferenciado al agua potable. Algunas de esas características son: los históricamente altos subsidios al consumo que inhiben la autonomía del órgano rector del agua; los hundimientos del suelo resultado de la sobreexplotación del acuífero, que destruyen la infraestructura hidráulica y generan cuantiosas pérdidas; la gran altura a la que debe bombearse el agua, con costos muy onerosos por concepto de energía eléctrica; y las decisiones de desarrollo urbano que han llevado a que todos los ríos naturales que alimentan a la ciudad hayan sido entubados, desperdiciando así una fuente importante de agua potable (Carrera-Hernández y Gaskin, 2009).

Según Leitmann (2006), entre los principales factores determinantes del cambio ambiental en un entorno urbano están: el nivel de desarrollo económico (debido a que el porcentaje de población con acceso adecuado a servicios básicos, como el agua potable,

aumenta proporcionalmente); los cambios demográficos súbitos; los factores naturales y espaciales; y el marco institucional. En esta lógica, algunos problemas comunes para todas las grandes aglomeraciones urbanas en el ámbito de provisión de agua potable son: la escasez del agua y el alto costo que implica traerla desde fuentes lejanas; la dificultad de conectar a las periferias por el ritmo de crecimiento; las grandes cantidades de agua que no pueden ser cobradas debido a fugas; conexiones ilegales o ausencia de aparatos medidores del consumo; una infraestructura que además de no cubrir la totalidad del entorno, se vuelve compleja de gestionar y tiene muy altos costos para mantenerse en buen estado; y la dificultad de gestionar el sistema de provisión de agua potable ante las presiones encontradas del desarrollo económico y la gestión de recursos urbanos (Tortajada, 2008).

Ante los retos que los entornos urbanos ofrecen a la provisión de servicios públicos, surgió desde hace mucho tiempo la necesidad de establecer medidas para evaluar su desempeño. Las medidas están asociadas a valores. Los primeros valores en ser considerados ampliamente fueron la eficacia y la eficiencia, sin embargo, desde la década de los setenta autores como Lineberry (1977), Lucy, Gilbert y Birkhead (1977), y Savas (1978), popularizaron la inclusión de un tercer valor asociado a medidas de desempeño en el análisis y diseño de políticas públicas para la provisión de servicios: la equidad. A la eficiencia le importa la tasa de resultados del servicio respecto a los recursos o entradas en el servicio. La eficacia se interesa en qué tan bien se satisface la necesidad del servicio y el grado en que se evitan impactos adversos no intencionales. La equidad se refiere a la imparcialidad, justicia o igualdad respecto a la distribución de insumos, productos y eficacia entre los recipientes del servicio.

Aunque pronto quedó claro que existen muchos criterios distintos para la distribución y asignación equitativa de servicios públicos, ninguna de las cuales es universalmente superior a las otras, también fue transparente que el tema de la equidad

en la provisión de servicios públicos es fundamental para su análisis. Esto se exagera en los entornos urbanos, donde la densidad poblacional y de capital potencian las desigualdades socio-económicas. Lineberry (1977) argumenta que la principal dificultad en el análisis de distribuciones socio espaciales de servicios consiste en que los mecanismos ocultos de asignación y distribución de ingresos suelen incrementar las desigualdades en lugar de reducirlas, por lo que los grupos desaventajados están doblemente en riesgo si las políticas de provisión de servicios son regresivas. En este contexto es fundamental que se aproveche el paradigma del desarrollo sustentable como espacio para diálogos y compromisos entre los grupos comprometidos con la naturaleza y el medio ambiente, los grupos orientados al desarrollo económico, y aquéllos cuya principal preocupación es mejorar las condiciones sociales de la población.

3 Especificidades del acceso al agua potable

3.1 Especificidades del acceso al agua potable en el DF

La Ciudad de México será nuestro laboratorio para analizar los efectos del marco institucional en los criterios para decisiones vinculadas a la provisión de agua potable. La arista que abordaremos será la de conexión a la red, sobre la que abundaremos más adelante, y su compatibilidad con el desarrollo sustentable. Al respecto, puede decirse que el DF cuenta con un marco legal progresista respecto al derecho al agua potable. A través de la Ley de Aguas, se reconoce el derecho al acceso suficiente, seguro e higiénico de agua disponible para su uso personal y doméstico, así como al suministro libre de interferencias. La Ley considera dentro del concepto de acceso: la disponibilidad, calidad, accesibilidad física, accesibilidad económica y la no discriminación. Si bien todos los aspectos considerados inciden sobre la sustentabilidad, nos enfocaremos en la disponibilidad, que resulta interesante porque, al menos en el

aspecto de conexión domiciliar a la red, no ha sido contemplada en la política de gestión sustentable de recursos hídricos de la Ciudad. El proceso de conexión a la red secundaria de agua potable incide en la disponibilidad de la misma pues la conexión de una nueva construcción a la red afecta la presión con la que llega el agua potable para los vecinos, de manera que puede llegar a privarlos del servicio; pero, además, puede afectar la cantidad si no se realizan los refuerzos pertinentes a la infraestructura hidráulica.

Pese a las aspiraciones del marco legal, el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF, 2009) señala que el componente de disponibilidad de agua potable no está debidamente reconocido en la Ley de Aguas del DF pues no especifica un volumen mínimo garantizado de agua suministrada. Sin embargo, es notable la orientación a la gestión sustentable de los recursos hídricos en la Ciudad de México en la última década, que se volvió más explícita desde la aparición en 2007 del Programa de Manejo Sustentable del Agua para la Ciudad de México (PMSA). Esta iniciativa se construyó a partir de los análisis llevados a cabo para el desarrollo del Programa General de Desarrollo 2007–2012, el Plan Verde, la Agenda Ambiental de la Ciudad de México y los Planes del SACM.

El Programa se orientó al objetivo de garantizar el uso de los recursos hídricos de modo que no se comprometiera la disponibilidad actual y futura de agua para consumo humano. En este programa se identificaron cinco ejes rectores para el DF: Recarga del Acuífero y Protección al Suelo de Conservación; Consumo de Agua Potable; Detección y Supresión de Fugas; Drenaje, Tratamiento y Reuso de Agua Residual Tratada; y, Parques Lacustres y Áreas de Alto Valor Ambiental. Los ejes rectores del Programa se tradujeron en acciones centradas principalmente en: impulsar la recarga inducida del acuífero y proteger el Suelo de Conservación; mejorar el suministro de agua potable mediante reducciones en el consumo y recuperación de

caudales en la red de distribución (no se hace referencia en el eje de Consumo de Agua Potable, ni en ningún otro, al impacto que puede tener la conexión a la red sobre la disponibilidad o el consumo); contar con un sistema comercial más eficiente; ampliar la infraestructura de drenaje a fin de reducir del riesgo de inundaciones; incrementar el caudal de agua residual tratada; rescatar la Cuenca de los Ríos Magdalena y Eslava; y crear los Parques Lacustres de Tláhuac y Xochimilco.

Lo más cercano a una definición de gestión sustentable del agua en el PMSA (SMA, 2007) es la encontrada en el objetivo general del eje de Consumo de Agua Potable, que dice: “Satisfacer la demanda futura, contando por un lado, con nuevas fuentes de abastecimiento, y por otra parte, reduciendo los consumos de agua intradomiciliarios, promoviendo entre los usuarios un uso más eficiente del agua, así como el reuso de la misma, un pago justo por el servicio e impulsar el manejo integral y sustentable del agua en el Distrito Federal, para lograr un suministro más equitativo” (Secretaría del Medio Ambiente, 2007, p. 23). De acuerdo con EVALÚA DF, las medidas tomadas contienen principios de equidad intergeneracional y regional (al dejar de buscar satisfacer la demanda sólo a través de la búsqueda de nuevas fuentes primarias); sin embargo, no necesariamente implica una distribución equitativa del agua en el presente, pues no se han diseñado los mecanismos institucionales para vincular de manera obligatoria el abasto a zonas deficitarias (sustentabilidad social) con los principios de sustentabilidad ambiental (PUEC-UNAM, 2009, p. 190).

El presente estudio parte de la evaluación de la política de acceso al agua potable que realizó EVALÚA DF (PUEC-UNAM, 2009). Con base en esta evaluación, se categorizaron los procesos de interacción entre el gobierno y el usuario final. De esta categorización se identificaron siete procesos: (1) la cobertura de la red de distribución; (2) la clasificación socioeconómica de la manzana, lo que condiciona las tarifas por el servicio; (3) el cobro del derechos por servicio de agua potable; (4) la suspensión del

servicio por impago; (5) el mantenimiento a las redes primaria y secundaria de distribución de agua potable; (6) la gestión de las redes primaria y secundaria de distribución, que hace referencia a las decisiones de proporcionar más o menos agua a determinada sección de la red secundaria, lo que se traduce en que ciertas Delegaciones podrían verse más perjudicadas que otras; y finalmente (7) la conexión domiciliaria a la red secundaria de agua potable.

El presente trabajo se enfocará en el análisis de este último proceso, que no ha sido considerado en la literatura sobre acceso al agua potable en México. Asimismo, del análisis del Programa y de sus ejes rectores, se desprende que el proceso de conexión (o no) a la red de agua potable para nuevas construcciones no fue considerada como parte de la política de gestión de recursos hídricos, ni, por lo tanto, de la sustentabilidad de los mismos. Consideramos que esta omisión es importante pues si los criterios de asignación de conexión a la red son demasiado restringidos, se compromete el desarrollo económico, mientras que si son demasiado liberales, o incluso corruptos, pueden intensificar la desigualdad social al crear zonas muy diferenciadas respecto a la disponibilidad de agua potable. Finalmente, la dinámica está inserta en el marco de la sustentabilidad ecológica, pues el abasto está restringido a las fuentes hidráulicas que han sido autorizadas por la Comisión Nacional del Agua (CNA).

Puesto que en el resto del documento se hará referencia a distintos componentes y aspectos de la asignación de agua potable, es necesario hacer algunas precisiones conceptuales respecto a la red de distribución. La red de distribución puede dividirse, de acuerdo con su función, en red primaria y red secundaria. A la tubería que conduce el agua desde el tanque de regulación hasta el punto donde inicia su distribución se le conoce como línea de alimentación: es considerada como parte de la red primaria. La división de la red de distribución en red primaria o secundaria depende principalmente de los diámetros de las tuberías. De esta forma, la red primaria se constituye por los

tubos de mayor diámetro y la red secundaria por las tuberías de menor diámetro. La red primaria distribuye grandes volúmenes por toda la ciudad, mientras que la red secundaria hace la distribución más fina hasta la toma domiciliaria.

3.2 Variables que afectan la disponibilidad de agua potable

Mientras que la dotación se refiera a la cantidad promedio de litros cúbicos por segundo que circulan por determinado sector de la red, la disponibilidad de agua potable puede definirse como la calidad y cantidad de agua potable proveniente de la red que pueden consumir los ciudadanos en determinado lapso de tiempo. El proceso de sectorización que permitirá hacer una distribución más fina de la dotación de agua, ha tenido algunos avances a decir de un funcionario de la Dirección Operativa del SACM: “Se está cambiando más que nada la operación. Al principio se hicieron sectores...por decir algo en Benito Juárez hicieron como 20 sectores, y después se dijo ‘No mejor se va a hacer un sector por Delegación.’ Más que nada para si en un momento dado en algún año se llega a concesionar, para que se tengan bien medida el agua que entre, para que se pueda cobrar. Y después ahorita lo último son los macro-sectores. Uno es Azcapotzalco y Gustavo A. Madero; otro es Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza; el otro es Álvaro obregón, Cuajimalpa y Magdalena. Entonces como tres delegaciones por sector. Y de eso sí se lleva ya un avance, ahorita ya tienen determinados todos los puntos donde se tiene que medir. Y yo creo que se lleva como un 60% donde ya se han instalado los medidores.”

Sin embargo, dista de haber capacidad para hacer cálculos distributivos de mayor precisión, pues como nos dice la misma fuente: “...no hay suficiente medición en las redes para saber realmente cuánto está consumiendo y cuánto va a necesitar [cada Delegación] ¿A dónde se la vamos a quitar? No es posible porque no tenemos las suficientes mediciones. De hecho ni el 100% de la medición en las tomas de agua [...]

sabemos cuánto nos llega, pero no sabemos cuánto hay para cada Delegación porque no se tienen todavía las mediciones.” Entonces, aunque se sabe cuánta agua entra, y es posible controlar las compuertas que llevan agua a la parte oriente de la ciudad, no existe una sectorización de la red, por lo que la distribución es solamente a través de la apertura de válvulas a determinadas horas para abastecer a las zonas más alejadas de las fuentes.

Al respecto de la heterogeneidad en la disponibilidad de agua y los criterios para esa asignación declaró un funcionario de la Subdirección de Factibilidades del SACM: “Todas las Delegaciones tienen una asignación de caudal. Pero hay zonas de la ciudad, que debido a la cuestión de infraestructura, el agua puede llegar por tandeo o programada. Tandeo puede ser de varias... con los tandeos es de ‘Hoy sí te toca, mañana no te toca. Sí te toca dos días seguidos, después dentro de una semana.’ O lo que es programado por horarios, por ejemplo Azcapotzalco [...] El caudal que corresponde a cada Delegación se asigna por número de habitantes y también dependiendo de la infraestructura que tienen. El cálculo lo hacen directamente las áreas de Operación.” Asimismo, para explicar la variación que hay en la infraestructura, que como ya se dijo influye directamente en la dotación de agua, recurriremos a lo dicho por un funcionario de la Dirección Operativa del SACM: “...las [zonas] que son por gravedad, pues es de acuerdo a como se va llenando la red, van teniendo el servicio, todo lo que se alimenta del poniente, que casi son la mayoría de las Delegaciones. Y la zona que se abastece por plantas de bombeo, es de acuerdo a la capacidad instalada que tenemos y al caudal disponible. Normalmente es siempre por el caudal disponible.”

Aunque existe en algunos sectores de la población la percepción de que la dotación de agua favorece a las zonas más acomodadas, un funcionario de la Subdirección de Coordinación Delegacional del SACM dijo que esto se debe a que: “La gente pudiente tiene cisternas de almacenamiento, y eso hace que en una escasez de

agua tú tengas agua preparada para su consumo almacenada. Que obviamente no te va a durar todo el año, pero sí te dura quizá una semana de acuerdo a la dimensión. Cosa que no tienen las familias de escasos recursos. Otra que es importantísima, en México no existe la cultura del ahorro del agua, ni existe la cultura del pago por los servicios, pero si no la pagan, cómo va a haber infraestructura hidráulica. La tercera, uno pudiente puede comprar pipas para llenar su cisterna y seguir teniendo agua...cosa que no lo ven los vecinos. En todas las Delegaciones ya hay un déficit de agua. La gran mayoría no tiene 24 horas el agua. La única diferencia es que tienen cisternas.”

Aquí ya se observan tres fenómenos que serán discutidos con mayor amplitud en otros apartados: la restricción presupuestal para invertir en infraestructura; la importancia de la dimensión temporal en la dotación de agua; y el sesgo en la provisión de agua, en contra de la población de escasos recursos quienes difícilmente pueden pagar cisternas y bombas de agua. Puesto que cada nueva construcción afecta el agua disponible de los vecinos, cuando no existen refuerzos a la infraestructura hidráulica que recuperen el nivel de presión disponible para los vecinos, las decisiones de autorizar o no conexiones a la red para nuevas construcciones son relevantes para evaluar los criterios de asignación de costos y beneficios en la provisión de agua potable. Lo mismo puede decirse de las decisiones de inversión en infraestructura para una Delegación determinada, pues esto afecta el aforo de la red local y por lo tanto la factibilidad de nuevas conexiones. Por otra parte, el agua disponible en los hogares también se ve reducida por pérdidas en las tuberías debidas a fugas o porque simplemente la dificultad geográfica ha frenado el desarrollo de infraestructura para conectarlos, como en el caso de muchas viviendas en Iztapalapa y Tlalpan. Esta investigación no se interesa en estos dos últimos factores (hogares no conectados por dificultad de meter infraestructura y pérdidas por fugas) pues no están relacionados a cómo una nueva conexión domiciliaria a la red afecta la disponibilidad de agua potable en los domicilios ya conectados.

4 *Pregunta de investigación*

Esta investigación se sitúa en la complejidad de la provisión sustentable de servicios públicos en el entorno urbano. Hasta ahora, hemos mencionado las tensiones ancilares del desarrollo sustentable (propiedad, recursos, desarrollo), provocadas por la divergencia de objetivos económicos, ambientales y sociales. Revisamos las características de la provisión de agua potable que la vuelven de interés central para los tomadores de decisión. Presentamos también los argumentos de por qué las condiciones contextuales de los entornos urbanos en general y del DF en particular, incrementan la dificultad de tal provisión. Asimismo, hemos explorado las premisas que vinculan el marco institucional con la capacidad del gobierno, no sólo para la provisión del servicio en el presente, sino para garantizar la sustentabilidad de la misma en los tres componentes mencionados.

La pregunta que pretendemos responder en el resto del documento es ¿qué tan compatible con el desarrollo sustentable es la estructura institucional actual para la toma de decisiones en el proceso de conexión a la red de agua potable para nuevas construcciones en el DF?

Para resolver, se pretende aducir cuáles son los criterios predominantes en las decisiones fundamentales vinculadas al proceso de conexión a la red de agua potable para nuevas construcciones en el DF, así como el contexto de instrumentos informales para la solución de conflictos y formales que ha llevado a tal predominio.

John (2003, p. 482) define al marco teórico como una teoría de rango amplio que busca establecer las proposiciones sobre relaciones causales que vinculan elementos de los ámbitos social, económico y político. A partir de las relaciones se generan modelos, que son supuestos más restringidos sobre las relaciones sociales y políticas, de los que pueden derivarse y examinarse hipótesis. Nuestro marco teórico lo conforman cuatro

marcos conceptuales. Uno de ellos sirve para establecer un lenguaje común respecto a criterios, y el resto está orientado a responder el porqué del predominio de un tipo de criterio. A partir del primer marco conceptual –que no genera hipótesis– se distingue entre criterios técnicos y políticos, en el primer caso como expresión de los valores de eficacia y/o eficiencia, en el segundo caso como de una de las cuatro versiones de equidad propuestas por Savas (1978): nivel de servicio, insumo, productos, y demanda. Se recurre a un marco conceptual distinto como sustento para cada una de las tres hipótesis propuestas para explicar el predominio de determinados criterios para las decisiones.

El segundo marco conceptual es el derechos de propiedad (Alchian y Demsetz, 1973), el cual considera que para resolver los conflictos que surgen en el uso de recursos escasos, se recurre al entramado normativo (en adelante instituciones). La hipótesis generada es que los incentivos presentados por el marco institucional serán más compatibles con el desarrollo sustentable entre más claramente estén asignados los derechos de propiedad y el método de asignación sea más plural. El tercer marco conceptual es el de mercados políticos (Lubell, Feiock y Ramírez, 2005), su hipótesis asociada es que, además de los derechos de propiedad, las instituciones importan en la medida que atemperan o acentúan la influencia de mercados políticos donde el potencial de intercambio de factores políticos es el que determina los criterios decisorios, por lo que entre menos influencia política exista en las decisiones, más compatibles serán los incentivos presentados por el marco institucional con el desarrollo sustentable. El cuarto marco, es el de relaciones de gobernanza de Stoker (1998). La hipótesis que lo acompaña postula que el tipo de relaciones entre actores (distinguidas por el nivel de interacción entre los mismos, categorizadas en tres tipos ideales) es el principal condicionante para la sustentabilidad de los incentivos presentados en el marco

institucional para la toma de decisiones. Específicamente, que habrá mayor sustentabilidad entre mayor sea la interacción entre gobierno y ciudadanía.

Luego de la discusión sobre los marcos conceptuales y las hipótesis que éstos generan, bajaremos el análisis a la normatividad del proceso de conexión a la red con sus cuatro puntos decisorios, así como a la evolución de tal normatividad en el tiempo. El periodo de análisis para la evolución normativa es 2004-2012, pues en 2004 se publicó el Reglamento de Construcciones del DF y quedó conformado el arreglo organizacional vigente en esta materia. En el periodo se identificaron tres momentos normativos: 2004-2007, 2007-2010 y 2010-2012. Los primeros dos modos ya se ha utilizado para contextualizar, sin embargo, el foco del análisis será el momento vigente. Para ello, se estudian los puntos decisorios que debe superar una solicitud de conexión en el contexto analizado: Certificación de Uso de Suelo, Dictamen de Factibilidad Hidráulica, Registro de la Manifestación de Construcción y Conexión Física a la Red.

Este documento tiene dos objetivos finales. En primer lugar, pretende atraer atención sobre las particularidades del proceso de conexión a la red de agua potable en el DF, cuál es la normatividad relevante y cómo ha cambiado en el tiempo, qué tipo de relaciones existen entre los actores, y, finalmente, en cuáles casos se puede hablar de la existencia de mercados políticos. Esto con el fin de sumar a esfuerzos de evaluación como el realizado por Evalúa DF en 2009 respecto a la equidad en las políticas de acceso al agua potable. En segundo lugar, busca participar en la discusión más general de la provisión sustentable de servicios públicos en un entorno urbano complejo en México. Consideramos que la generación de estudios de caso sobre los determinantes del predominio de criterios decisorios en los puntos fundamentales de los procesos de provisión de servicios en un entorno urbano complejo, redundará en mejor información como insumo para el diseño o adecuación de los mismos. Potencialmente, esto llevará a

que los incentivos presentados por el marco institucional para la toma de decisiones sean más compatibles con las premisas del desarrollo sustentable.

5 Marco Teórico

5.1 Equidad y otros criterios para la toma de decisiones

El fin de este marco conceptual es proporcionar un lenguaje que sirva como plataforma común a las tres hipótesis relativas a la explicación del predominio de cierto tipo de criterios en las decisiones fundamentales del proceso de conexión a la red de agua potable para nuevas construcciones. Para ello establece lo que entenderemos por los valores que subyacen a tales criterios: la eficiencia, la efectividad y la equidad. La eficiencia será conceptualizada como la tasa que relaciona los insumos a los productos. Este valor está asociado principalmente al desarrollo económico. La efectividad se referirá a qué tan bien se satisface una necesidad y en qué medida se evitan impactos adversos no intencionales. Este valor está asociado principalmente al desarrollo social.

La equidad puede interpretarse de distintas maneras dependiendo de la teoría subyacente de justicia, pero está ligada íntimamente a la sustentabilidad, pues esta última no es sino equidad intergeneracional. Puede ser interpretada en un sentido de estricta igualdad de oportunidad enfocada en el proceso, donde sean los esfuerzos y el talento más que las circunstancias *ex ante* las que determinan los resultados. Alternativamente, puede interpretarse en un sentido más amplio para significar que las políticas e instituciones deben ser juzgadas de acuerdo con el grado en que se beneficia a los más desaventajados. Esta última acepción está contenida en el Segundo Principio de Justicia del filósofo John Rawls, que dice: “Las modificaciones a las desigualdades económicas y sociales deben ser realizadas de manera que sean tanto para el beneficio de los más desaventajados como vinculadas a puestos y posiciones abiertas a todos bajo

condiciones de igualdad justa de oportunidad” (1971, Rawls, citado en Crompton y Lamb Jr., 1983). En este principio también queda establecido un principio de compensación para los menos aventajados, lo que lo asocia principalmente a la sustentabilidad ambiental pues esos menos aventajados pueden no haber siquiera nacido en el presente.

Miller (1999) propone un marco integrador para la justicia social, sus principios son: igual conjunto de derechos para todos, un mínimo social, igualdad de oportunidad, y distribución que tome en cuenta las elecciones personales de los individuos. En este marco, se enfatiza la importancia de la igualdad formal de oportunidades y derechos, pero también los medios para ejercerlos efectivamente. En particular, establece que la igualdad de oportunidad aplica a lo largo de toda la vida de una persona y no sólo en un momento determinado. También recupera la idea de un mínimo social y de que la distribución de beneficios no puede basarse únicamente en las ventajas existentes, pues las desigualdades extremas son nocivas a la noción de ciudadanía y de cohesión comunitaria.

Los valores mencionados son operacionalizados por Savas (1978) como medidas para el desempeño en la provisión de servicios públicos. Eficiencia y efectividad implican criterios técnicos, donde la eficiencia es la más sencilla de medir. La equidad implica criterios políticos que no necesariamente son plurales. Savas sugiere cuatro subcategorías para el criterio de equidad: (1) pagos iguales (pagos iguales por cantidades iguales de agua consumida, tarifas iguales para quienes tienen la misma capacidad de pago); (2) productos iguales (la misma cantidad y calidad de agua disponible para todos, aunque los insumos para garantizarla varíen ampliamente según el área); (3) insumos iguales (insumos iguales por Delegación, insumos iguales por unidad de área, e insumos iguales per cápita); y (4) igual satisfacción (igualdad de

insumos por unidad de demanda, igualdad de insumos por grado de inconformidad, igualdad de insumos por grado de inconformidad ponderada políticamente).

Para resaltar el carácter político de la equidad, presentaremos algunos ejemplos hipotéticos. El criterio de pagos iguales dice que tienen derecho a la misma calidad de servicios por cada peso pagado tanto el empresario exitoso como el obrero; esto puede amortiguarse con pagos iguales para igual capacidad de pago, sin embargo –en la construcción de estratos– siempre habrá cierta desigualdad al interior de los mismos. El criterio de resultados iguales dice que puesto que los habitantes tanto de Cuajimalpa como de Miguel Hidalgo tienen derecho a la misma cantidad de agua, no importa si debe de invertirse cien veces más en Cuajimalpa por las condiciones del terreno. El criterio de entradas o recursos iguales es en cierta forma el espejo del anterior y dice por ejemplo que le tocan 50 millones de pesos de inversión en infraestructura a cada Delegación, no importa si en Miguel Hidalgo eso significa agua de calidad toda la semana y dos días por semana de agua de calidad mediocre en Cuajimalpa. El criterio de igual satisfacción de la demanda plantea que aquéllos que se quejan más tienen una mayor necesidad por lo que merecen mayores recursos, tal criterio es susceptible de ser sometido a un balance del peso político de los quejosos.

De los ejemplos mencionados, es posible deducir que los desenlaces de las decisiones serán considerablemente variados al paso del tiempo, lo que presentará escenarios con retos diferentes para las futuras generaciones. Aunque esta contribución no pretende destacar a algún criterio de equidad sobre el resto debido a la miríada de contingencias y nuestra limitada racionalidad, sí busca concientizar sobre la relevancia que tendrán este tipo de elecciones en la sustentabilidad de los entornos urbanos. Es por ello que tales elecciones deben estar entre las más democráticas, pues será el total de la población y sus descendientes quienes portarán el peso de las consecuencias.

Como preámbulo a las hipótesis que se mencionarán en los siguientes apartados, y en la misma lógica de establecer un lenguaje común, seguiremos las categorías de gestión de recursos hídricos propuestos por Bakker (2007). Según esta autora, es posible distinguir entre tres categorías de manejo de recursos hídricos: instituciones, organizaciones y gobernanza. Las instituciones son las leyes, políticas, reglas, normas y costumbres bajo los que se gobiernan los recursos. Las organizaciones son las entidades sociales colectivas que gobiernan los recursos, incluye a grupos de interés y a dependencias gubernamentales. Finalmente, la gobernanza es el proceso mediante el cual las organizaciones implementan la gestión de las instituciones.

5.2 Derechos de propiedad

Los derechos de propiedad son los derechos de acción socialmente reconocidos sobre un bien (Alchian y Demsetz, 1973). Son facultades exigibles conferidas legalmente sobre el uso específico y exclusión de uso específico respecto a un bien. Su fin es resolver conflictos que pudieran surgir durante el aprovechamiento de recursos escasos. Se menciona la especificidad pues un bien tiene múltiples derechos asociados al mismo, un hato de derechos, que puede ser dividido entre distintos poseedores. Los consideramos determinantes de desenlaces de política en el sentido de que son las condiciones iniciales fijadas por las reglas del juego para los jugadores. Lo que interesa de los derechos de propiedad es un análisis estructural que responda a ¿cuáles derechos de propiedad existen? y ¿quiénes son los propietarios (privados, Estado, comunes)?

Para determinar quiénes son los propietarios, es necesario preguntarse quién tiene el derecho a excluir a otros de un uso específico del recurso. La división entre agentes privados y Estado es relativamente clara, sin embargo, hay ambigüedad respecto a en cuál punto entre ambos extremos se colocan los comunes. Los derechos de propiedad son comunes cuando existe un hato de derechos para utilizar un recurso

escaso pero no se incluye el derecho de excluir a otros de utilizar el recurso, en la práctica esto se traduce en que los usuarios aprovechan el recurso a su propia discreción. De acuerdo con Alchian y Demsetz (1973), la falta de especificación del derecho de exclusión lleva a la sobreexplotación y al conflicto, por lo que conforme el bien se vuelve escaso, es de interés común la creación de reglas para su conservación.

Para efectos de esta investigación, se analizan tres derechos asociados a otros tantos recursos de interés: el uso del suelo, la conexión a la infraestructura hidráulica y la disponibilidad del agua potable.

El uso de suelo se refiere tanto a los usos permitidos para un predio según su clasificación, como a la potencialidad (niveles y densidad de construcción) permitida del mismo según los Planes y Programas de Desarrollo Urbano. La división de la superficie del DF se clasifica en urbana y de conservación. Los usos de suelo posibles son: habitacional; mixto; comercio, servicios e industrial; infraestructura; y los exclusivos del suelo de conservación (agrícola, forestal, acuacultura y pecuario). Los principales conflictos que deben resolver los derechos de propiedad están vinculados a: cómo interactúan diferentes usos de suelo en un área determinada (v.gr. vecinos que se oponen a usos industriales de un predio por la contaminación asociada); cuáles son los derechos de aprovechamiento del suelo y los límites a los mismos (v.gr. se permite un uso habitacional, pero no mayor a determinados niveles de construcción); y cómo las instituciones fomentan o disuaden determinados usos de suelo en un área específica (v.gr. el impacto de las políticas públicas y decisiones de modificación de uso de suelo, así como de la inversión en infraestructura).

En México, el agua es de la nación, es decir el propietario del derecho sobre la misma es el Estado. Los gobiernos locales no tienen derecho de uso irrestricto, pueden tomar sólo lo que les concede la Comisión Nacional del Agua (CNA), por lo que el DF no puede buscar nuevas fuentes de abastecimiento sin el consentimiento de este

organismo. Una vez que el agua entra en el sistema hidráulico del DF, puede considerarse como un recurso común. La Ley de Aguas del DF indica en su Artículo 5 que “Toda persona en el Distrito Federal, tiene el derecho al acceso suficiente, seguro e higiénico de agua disponible para su uso personal y doméstico, así como al suministro libre de interferencias”. Sin embargo, por una parte no queda bien definida la cantidad mínima que corresponde a cada persona. Por otra parte, se han desarrollado reglas que regulan la exclusión del consumo cuando se acredite la falta de pago de los derechos correspondientes de dos o mas periodos, consecutivos o alternados (Art. 54, Ley de Aguas del DF).

El acceso al agua potable depende de la conexión a la red de agua potable y de la disponibilidad de la misma una vez que se ha conectado. En el caso de la conexión, el recurso sobre el que deben establecerse derechos de propiedad es la infraestructura hidráulica, es decir, los derechos de acción socialmente reconocidos y arbitrados por las organizaciones gubernamentales sobre la infraestructura hidráulica en una cierta zona. Las variables que debieran estar reguladas son: la prioridad de asignación de inversiones en infraestructura, que inciden sobre la posibilidad de realizar nuevas conexiones en cierta parte de la red; cómo se determina quién puede conectarse; y quién corre con los costos de realizar tales conexiones.

Además, el acceso al agua potable depende de la disponibilidad, que está compuesta por la cantidad, frecuencia, calidad y presión del agua. Como se ha mencionado anteriormente, de la cantidad de agua sólo se habla de que se sea suficiente. De la frecuencia y calidad del agua tampoco hay umbrales o pisos específicos que deban satisfacerse, sin embargo para la presión sí se especifica que el agua debe suministrarse a una presión mínima de 500 g/cm^2 . Es importante aclarar que, por lo menos para las Delegaciones centrales, este mínimo de presión se había superado con mucho en décadas anteriores y solía haber presión suficiente en la red para hacer que se

llenaran tinacos a una altura considerable, sin embargo, el aumento de tomas en la red ha provocado que la presión disminuya y a que incluso si se cumple con el mínimo establecido de 500 g/cm², se haya vuelto necesaria la adquisición de bombas (pagadas por los usuarios) para lograr que suba el agua.

5.2.1 Hipótesis

H₀: Las decisiones tomadas alrededor del proceso podrán resolver de mejor manera en el presente los conflictos respecto a propiedad, recursos y desarrollo sin poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras si los derechos de uso y exclusión de uso de los recursos (uso de suelo, conexión a la infraestructura hidráulica, y disponibilidad de agua potable) tienen propietarios claramente asignados y el proceso para asignarlos es plural.

5.3 Mercados Políticos

El marco conceptual de mercados políticos parte del paradigma de derechos de propiedad, pero abarca además de las teorías sobre grupos de interés e instituciones políticas. Por grupos de interés nos referimos a una asociación de individuos u organizaciones privadas o públicas que sobre la base de una o más posiciones en común respecto a temas públicos, trata de influir las políticas públicas en su favor (Thomas, Hrebener y Nownes, 2008, p. 322). La teoría sobre los grupos de interés como determinantes de desenlaces de política tiene un matiz distributivo y parte de estudios sobre el poder en sus diferentes facetas (Dahl, 1961; Bachrach y Baratz, 1962) y del análisis de Olson (1971) sobre la lógica de acción colectiva. Olson establece que los grandes números con intereses difusos enfrentan grandes costos de transacción para constituirse en grupos. Los grupos de interés relevantes en este estudio son las asociaciones vecinales y los desarrolladores.

Por otra parte, el impacto de las instituciones políticas –aunque difícil de evaluar en un solo territorio, por el largo horizonte temporal necesario para evaluar sus impactos– presume que las instituciones políticas legislativas y ejecutivas median los desenlaces de política al determinar las reglas y procedimientos por los que se toman decisiones colectivas (Ruhil, 2003). Esta mediación está vinculada a qué tanto se establece un servicio profesional de carrera y a qué tan aislados están los tomadores de decisión de la influencia de los diferentes grupos de interés.

De acuerdo con Lubell, Feiock y Ramírez (2005), los mercados políticos vinculan causalmente el cambio institucional y de políticas públicas con un proceso dinámico contractual entre oferentes y demandantes de cambio en una comunidad. Dicho de otra manera, las instituciones políticas afectan la capacidad de los grupos de interés de articular sus demandas en el mercado político, así como la propensión de los servidores públicos locales de proveer los desenlaces preferidos de políticas públicas. Por ejemplo, en la política pública de acceso al agua potable en el DF, las Delegaciones, el Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACM), la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), etcétera; afectan la capacidad de los constructores y organizaciones vecinales de articular sus demandas en el mercado político, así como la propensión de los servidores públicos de tomar decisiones conducentes a la autorización de conexiones domiciliarias a la red secundaria de agua potable.

5.3.1 Hipótesis

H₁: Las decisiones tomadas alrededor del proceso podrán resolver de mejor manera en el presente los conflictos respecto a propiedad, recursos y desarrollo sin poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras si dados ciertos derechos de propiedad, las instituciones políticas minimizan la influencia de mercados políticos,

por ejemplo a través del aislamiento de los tomadores de decisión (respecto a grupos de interés) o del funcionamiento de un servicio profesional de carrera.

5.4 Relaciones de gobernanza

Hemos mencionado que Bakker (2007) define gobernanza como el proceso mediante el cual las organizaciones implementan la gestión de las instituciones, sin embargo seremos más específicos y diremos que por gobernanza nos referimos al proceso de cooperación y gestión de la red formada por los actores involucrados en un tema público específico (Lucio, Ramírez y Cárdenas, 2011, p. 461). La gobernanza es un proceso interactivo que involucra varias formas de asociación que Stoker (1998) ha clasificado en: relaciones agente-principal, negociación inter-organizacional y coordinación sistémica.

El contrato agente-principal compromete a una parte que contrata a otra para llevar a cabo una tarea particular. La forma inter-organizacional involucra a organizaciones que negocian la unión de capacidades en proyectos conjuntos para cumplir con sus propios objetivos. La forma de coordinación sistémica va más allá, pues las organizaciones desarrollan una visión conjunta y una capacidad de trabajo conjunto que lleva al establecimiento de una red autogobernada. Las formas de asociación agente-principal y de negociación inter-organizacional se caracterizan por juegos dentro de las reglas, es decir, por consecuencias no anticipadas y no deliberadas conforme el juego se desarrolla. En contraste, la coordinación sistémica se refiere a juegos para poner las reglas en lugar de juegos dentro de las reglas establecidas, resulta en estructuras de gobernanza diseñadas, elegidas y adoptadas intencionalmente (Stoker, 1998).

La interacción agente-principal involucra, por lo menos, a dos partes que colaboran en la creación de un servicio que tiene valor. Sin embargo, las partes no son

socios ni tienen el mismo estatus legal. El agente es la persona que trabaja para el principal. El principal paga la remuneración por el esfuerzo del agente respecto al valor del servicio rendido bajo la forma de un producto de algún tipo. Entonces, la interacción agente-principal se refiere fundamentalmente a un problema contractual respecto a cuánto del valor que el agente produce le debe retornar en la forma de pago. Sin embargo, lo que distingue al modelo agente-principal, es el supuesto adicional de información asimétrica, lo que significa que el agente sabe más que el principal sobre el servicio en cuestión de manera que esto afecta los resultados del contrato (Lane, 2003). Cuando existe información asimétrica, surgen una serie de dificultades de transacción para: la elección del agente (selección adversa: dificultad para determinar la verdadera naturaleza del agente antes de contratarlo); la negociación de un contrato con el mismo; y el monitoreo de su desempeño (riesgo moral: dificultad para observar el esfuerzo del agente una vez contratado).

Para la provisión de servicios públicos, existen dos concepciones de relaciones agente-principal. La primera se refiere a la elección política de tomadores de decisión, donde los principales son los ciudadanos y los agentes son los políticos que ofrecen políticas públicas de provisión de servicios. El tema de interés en esta concepción es qué tanto las políticas públicas propuestas por los políticos, a partir del análisis de las instituciones –en la acepción utilizada por Bakker– buscan el bienestar común o qué tanto involucran beneficios privados respecto a poder, prestigio y dinero. La segunda concepción se refiere a la provisión misma de los servicios, es decir a la implementación de las políticas. En esta concepción el principal sería el ejecutivo y los agentes serían las organizaciones encargadas de implementar las políticas. Puesto que los agentes no trabajan de manera gratuita y tienen incentivos privados relacionados a su trabajo y esfuerzo, el tema de interés en esta concepción es qué tan alineados están los esfuerzos de los agentes a los lineamientos previstos en las instituciones.

La negociación inter-organizacional está basada en la negociación y en la coordinación positiva de alianzas estratégicas de organizaciones formalmente autónomas, fundamentadas en una coincidencia de intereses (percibida o construida), así como en un control disperso de recursos interdependientes que son necesarios para producir un resultado conjunto que es considerado como mutuamente beneficioso, como pudiera ser el desarrollo de un plan urbano o una respuesta colectiva a un problema público. Para tal fin negocian para identificar objetivos comunes y se coordinan positivamente (concertación de esfuerzos para una meta común) para cumplir con tales objetivos. La búsqueda continuada de objetivos comunes de largo plazo depende típicamente del éxito en la consecución de objetivos de corto plazo y del acatamiento de las reglas y expectativas inter-organizacionales establecidas o emergentes. El punto crucial de éxito de tales asociaciones es el valor agregado que proviene de la combinación de recursos de los socios en comparación a la acción individual. A su vez, esta combinación de recursos debe vincularse a la construcción de capacidades inter-organizacionales que sobrepasen los poderes de cualquier organización miembro en lo individual (Jessop, 1998).

La coordinación sistémica involucra la coordinación de órdenes institucionales diferenciados, cada uno de los cuales tienen una lógica operacional compleja de tal manera que es imposible ejercer control total efectivo de su desarrollo de manera externa al sistema. Este tipo de coordinación surge cuando se busca facilitar el entendimiento mutuo y la coevolución de diferentes órdenes institucionales para asegurar objetivos sociales acordados. Además de la vinculación interpersonal y de la negociación inter-organizacional (con el mecanismo de la coordinación positiva), hay otros dos mecanismos cruciales: (1) la reducción de ruido, entendida como la reducción de la incomprensión mutua en la comunicación entre diferentes órdenes institucionales con la finalidad de mejorar el entendimiento y la sensibilidad a sus distintas

racionalidades, identidades, e intereses; y (2) la coordinación negativa, que implica la consideración de las posibles repercusiones adversas de las propias acciones sobre terceros u otros sistemas, lo que lleva a restringir las propias acciones de manera apropiada.

Idealmente, la reducción de ruido involucra entendimiento mutuo a través del diálogo en lugar de que sea impuesto por un sistema dominante. De la misma manera, la coordinación negativa debe estar basada en un pluralismo genuino para no caer en una forma disimulada de coordinación imperativa. En conjunto, tales mecanismos pueden ayudar a crear consenso entre sistemas, alrededor de visiones o misiones que provean la base de arreglos inter-organizacionales más específicos, orientados a la coordinación positiva de actividades relevantes conducentes a objetivos específicos (Jessop, 1998). El supuesto subyacente es que la mayor participación (cantidad y calidad) de la ciudadanía en los procesos de tomas de decisión alinean a las políticas públicas con preferencias más representativas del conjunto de la sociedad.

5.4.1 Hipótesis

H₂: Las decisiones tomadas alrededor del proceso podrán resolver de mejor manera en el presente los conflictos respecto a propiedad, recursos y desarrollo sin poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras si dados ciertos derechos de propiedad y ciertas instituciones políticas, que influyen en las relaciones entre los jugadores, las relaciones promueven una mayor interacción entre gobierno y ciudadanía de manera que se alcance una visión compartida de lo que significa desarrollo sustentable.

6 *Proceso de conexión a la red de agua potable y evolución normativa*

6.1 Proceso oficial de autorización de conexión a la red de agua potable

En el desarrollo de un modelo básico del proceso de conexión domiciliaria a la red de agua potable, se tomaron como fundamento las siguientes leyes y reglamentos: el Código Fiscal del DF (30-12-2011); la Ley Ambiental del DF (03-05-2011) y su Reglamento (03-12-1997); la Ley de Aguas (20-06-2011); el Reglamento de Agua Potable y Drenaje del DF (20-10-1997); la Ley de Desarrollo Urbano del DF (15-07-2010) y su Reglamento (29-01-2004); la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP) del DF (26-01-2012) y el Reglamento Interior de la LOAP DF (08-07-2011); el Manual de Trámites y Servicios al Público de la SEDUVI (25-09-2003); el Manual de Trámites y Servicios del SACM (28-05-2010); el Reglamento de Construcciones para el DF (29-01-2004); y finalmente, el Convenio de Coordinación para la Transición Normativa en materia de Certificado Único de Zonificación de Uso del Suelo Específico y Factibilidades (30-03-2007).

La Fase I del proceso (Figura 1) inicia cuando el Solicitante (que puede referirse al dueño o al representante legal de la constructora) contrata a un Director Responsable de Obra (DRO), quien a su vez se puede apoyar en Corresponsables, encargados de áreas técnicas específicas como seguridad estructural o instalaciones, o en un Perito en Desarrollo Urbano para desarrollar un proyecto de construcción. A partir de que el DRO otorga su responsiva (Art. 34 Reglamento de Construcciones para el DF), el Solicitante acude a la Ventanilla Única de la SEDUVI. En la Ventanilla Única debe solicitar un Certificado de Zonificación, el mismo ha tenido varios nombres y características a lo largo del tiempo (“Certificado de Zonificación para Usos Permitidos”, “Certificado de Zonificación para Uso Específico”, “Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo Específico y Factibilidades” y finalmente “Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo”) y se refiere al documento público en el que se hacen constar las disposiciones

específicas que para un predio o inmueble determinado establecen los instrumentos de planeación del desarrollo urbano (Art. 92, Ley de Desarrollo Urbano del DF).

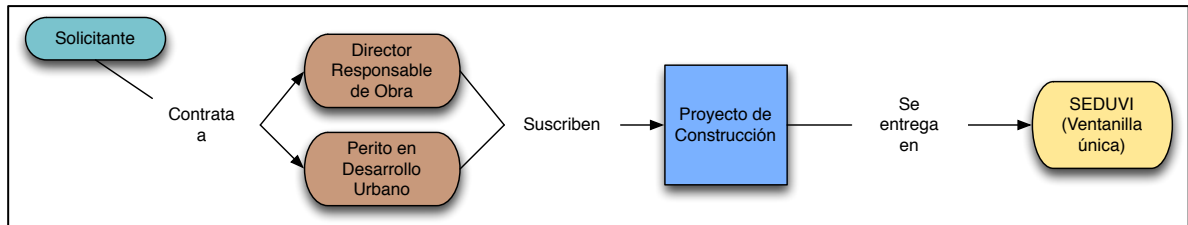


Figura 1. Fase I

La Fase II del proceso (Figura 2) es la del visto bueno de la factibilidad de servicios hidráulicos. La factibilidad puede tener tres resultados: positiva, positiva condicionada y negativa. Este proceso ha pasado por tres modos desde la constitución del SACM en 2003. El primer modo abarcó desde 2004 y hasta el 30 de marzo de 2007. Para la emisión de los Certificados de Zonificación de Uso de Suelo Permitido o de Suelo Específico, de conformidad al artículo 88 de la Ley de Desarrollo para el DF (26 de enero de 1996), se requería la opinión técnica del SACM. En el Certificado se hacía constar la posibilidad de dotación de agua, servicios de drenaje y desagüe pluvial, de impacto ambiental, vialidad y uso de suelo. Para la expedición de cualquiera de los dos Certificados, la SEDUVI solicitaba mediante oficio al SACM la Factibilidad de Servicios, una vez que emitía su opinión, se expedía el Certificado considerando la misma.

El segundo modo ocurrió a partir de una iniciativa de simplificación de trámites. Este modo comprendió del 30 de marzo de 2007 al 15 de julio de 2010. Su fundamento normativo fue un Convenio de Coordinación para la Transición Normativa en materia de Certificado Único de Zonificación de Uso del Suelo Específico y Factibilidades celebrado por una parte por la SEDUVI y por otra por el SACM. Para la emisión del

Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo Específico y Factibilidades, ya no se solicitaba a la SACM la Factibilidad de Servicios, sino que la Dirección del Registro de los Planes y Programas de la SEDUVI determinaba el potencial de desarrollo de los predios en el área urbana y su factibilidad de servicios con base en los considerandos de los Programas Delegacionales y Parciales vigentes.

Los desarrollos que requerían la presentación de estudio de impacto urbano eran estudiados por el SACM en la mesa de Evaluación de Proyectos para determinar las medidas de mitigación que en su caso aplicarían (Cláusula Segunda del Convenio). La Factibilidad de Servicios dejó de ser un trámite obligatorio y, según el Subdirector de la Factibilidad de Servicios de la SACM: “Sucedía que cuando salía el Certificado con la factibilidad, toda la gente decía: ‘Uf! Ya me quito el trámite de la factibilidad’. Pero ocurría, y le ha pasado a muchos desarrolladores fuertes con inversiones de 40 a 50 millones de dólares, que veían que no había agua o redes cuando ya habían construido. Y querían arreglarlo con algún pago, pero no, debe de haber una factibilidad. Resultaba que no tenían agua o drenaje y resulta en pérdidas cuantiosas. Es por esto que se retomó la atribución porque no parábamos de atender diario quejas que decían que no se les había conectado el servicio.” Como vemos, la inconsistencia entre el Convenio y la Ley de Aguas se tradujo en la práctica en que, en numerosas ocasiones, se consideraba solamente la factibilidad de uso de suelo y se asumía que se contaba con la infraestructura necesaria para dotar de servicios hidráulicos. El resultado fueron construcciones terminadas a las que se les negó o retrasó por mucho tiempo la conexión a la red secundaria de agua potable.

Finalmente, vino un tercer modo que comenzó el 15 de julio de 2010 y continúa vigente. Para hacer frente a la situación antes mencionada, hubo una reforma a la Ley de Desarrollo Urbano, donde se determinó que la Dirección del Registro de los Planes y Programas dejara de emitir el Certificado Único de Zonificación de Uso del Suelo

Específico y Factibilidades y lo reemplazara por el Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo, mientras que la Factibilidad de Servicios hidráulicos quedó directamente bajo responsabilidad del SACM.

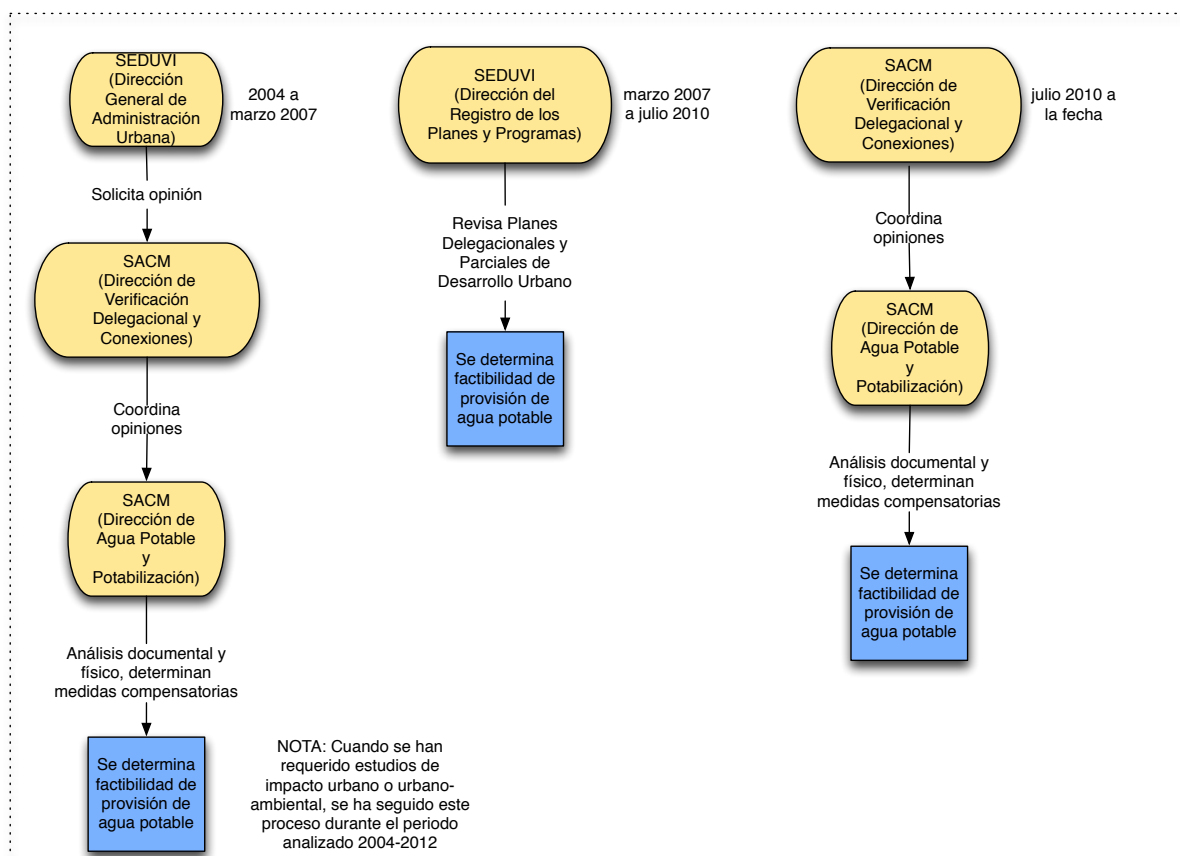


Figura 2. Fase II

El dictamen de factibilidad es la opinión técnica vinculante y obligatoria que emite la dependencia encargada de la operación hidráulica en el DF (SACM), relativa a la dotación de los servicios hidráulicos de agua potable, agua residual tratada y drenaje, previamente a la obtención de la Licencia de Construcción –ahora Registro de la Manifestación de Construcción– (Art. 4, fracción XV, Ley de Aguas del DF). La Dirección de Verificación Delegacional y Conexiones es la responsable de coordinar y vigilar la emisión de los dictámenes de factibilidad de servicios relativos a la dotación

de los servicios hidráulicos, tomando en cuenta la opinión técnica de la Dirección de Agua Potable y Potabilización (Manual de Trámites y Servicios del SACM), y para drenaje de la Dirección de Drenaje, Tratamiento y Reuso, pero el dictamen de factibilidad de drenaje rebasa el alcance de este documento y no volverá a mencionarse.

Cuando la factibilidad de servicios es condicionada, se tiene que crear un proyecto hidráulico de la obra donde la Dirección Técnica del SACM (que depende de la Dirección Ejecutiva de Planeación y Construcciones) establece los criterios y especificaciones técnicas de los reforzamientos hidráulicos. A partir del 30 de diciembre de 2011, el artículo 302 del Código Fiscal del DF es adicionado de manera que el SACM queda en posibilidad de solicitar al desarrollador que en lugar del pago en efectivo de aprovechamientos, lo hagan en especie (mas no obligarlos). Para comprobar que se construyan conforme al programa, hay una persona de la Dirección Técnica en cada construcción. Como medida compensatoria más común, según un funcionario de la Dirección Técnica del SACM, se pide una ampliación de diámetros de la tubería de alimentación de agua potable. Aparte de la disponibilidad de agua, uno de los criterios mínimos se refiere a la presión, que debe ser de 500 gr/cm². Asimismo, a partir del primero de octubre de 2008, las nuevas construcciones deben contar con redes separadas de agua potable, de agua residual tratada y cosecha de agua de lluvia, así como con sistemas alternativos de uso de agua pluvial (Art. 86 bis 1, Ley de Aguas del DF).

Hay un caso especial de la Fase II y es aquel en el que es necesario realizar un dictamen de impacto urbano. La principal diferencia es procedimental. En la actualidad, la diferencia entre procedimientos cuando se requiere de estudio de impacto urbano y cuando no, consiste en que cuando no se requiere dictamen de impacto urbano, se debe llevar a cabo el trámite de factibilidad de manera directa con el SACM, mientras que si lo requiere, la opinión técnica del SACM es solicitada por la SEDUVI. En ambos casos

el SACM debe dictaminar la factibilidad de otorgamiento del servicio a nuevos fraccionamientos, conjuntos habitacionales, comerciales, industriales, mixtos o de otro uso, así como en los casos de ampliación o modificación del uso o destino de inmuebles, considerando la disponibilidad del agua y de la infraestructura para su presentación. En el caso de otorgamiento de la factibilidad de servicios, el SACM determinará el cálculo hidráulico del aforo de la red disponible y el monitoreo para su aprobación o negativa (Art. 62, Ley de Aguas del DF).

Respecto a la necesidad de que se lleve a cabo o no el estudio de impacto urbano para una nueva construcción, el solicitante debe presentar ante la SEDUVI un informe preliminar de impacto urbano, suscrito por el DRO y sus auxiliares. A partir de la respuesta obtenida, se puede presentar el expediente de la Manifestación de Construcción que se presenta en la Delegación. La Manifestación puede ser de tipo A, B, o C; lo que para obras nuevas con fines habitacionales significa: tipo A, vivienda unifamiliar de hasta 200 m² construidos; tipo B, hasta 10,000 m²; y tipo C, más de 10,000 m² o construcciones que requieran de dictamen de impacto urbano (Art. 51, Reglamento de Construcciones para el DF). Este documento se enfoca en las Manifestaciones de Construcción tipo B, pues las tipo A tienden a ser autorizadas prácticamente siempre y las tipo C, no han sufrido cambios normativos.

En la Fase III del proceso (Figura 3), la autoridad competente registrará la Manifestación de Construcción y, en su caso, anotará los datos indicados en el Carnet del DRO y los Corresponsables siempre que el interesado cumpla con la entrega de los documentos y proporcione los datos requeridos en el formato respectivo. En este caso la autoridad competente es la Ventanilla Única de la Delegación donde se localice la obra, ahí reciben los documentos sin examinar el contenido de los mismos (Art. 48, Reglamento de Construcciones para el DF). Para el caso de Manifestaciones tipo B y C, el expediente debe incluir, entre otros: el Certificado o el resultado de la consulta del

Sistema de Información Geográfica relativo al uso y factibilidades del predio; la solicitud y comprobante del pago de derechos por la instalación de tomas de agua; y el dictamen favorable del estudio de impacto urbano, cuando sea requerido (Art. 53, Reglamento de Construcciones para el DF).

Los dictámenes de impacto urbano (cuando son requeridos) se deben publicar, con cargo al interesado, en un diario de los de mayor circulación en el DF. Además, la SEDUVI puede revisar en cualquier momento el contenido de los dictámenes para verificar que cumpla con los requisitos previstos en las disposiciones legales correspondientes (Art. 93, Ley de Desarrollo Urbano del DF). El Registro de Manifestaciones de Construcción tipo B ó C están condicionados a que el proyecto de construcción incluya pozos de absorción para aguas pluviales (Norma 27, Normas Generales de Ordenación complementarias al Programa General de Desarrollo Urbano del DF).

En esta Fase se manifiesta, bajo protesta de decir verdad, que se cumple con los requisitos para que sea registrada la Manifestación de Construcción; que los datos, documentos y declaraciones proporcionados o anexos son ciertos; que la obra será realizada conforme a las disposiciones aplicables; que se tiene conocimiento que se encuentran sujetos al control y verificación de la autoridad y que se sabe que si se prueba que los informes o declaraciones proporcionados resultan falsos, se aplicarán las sanciones administrativas y las penas correspondientes. La excepción al requerimiento de la manifestación de construcción son las viviendas de interés social que son obra del gobierno del DF, sin embargo éstas no están exentas de solicitar factibilidad hidráulica. Una vez registrada, la Manifestación tiene una vigencia de uno a tres años, dependiendo de la magnitud de la obra: un año hasta 300m²; 2 años las mayores a 300 m² hasta 1000 m²; y 3 años las mayores a 1000 m² de superficie. El DRO se obliga a colocar en la obra, en lugar visible y legible desde la vía pública, un letrero con el número de registro

de la Manifestación de Construcción, datos generales de la obra, ubicación y vigencia de la misma (Art. 8 y 93, Ley de Desarrollo Urbano del DF; Art. 47, 48, 51, 53 y 54, Reglamento de Construcciones para el DF).

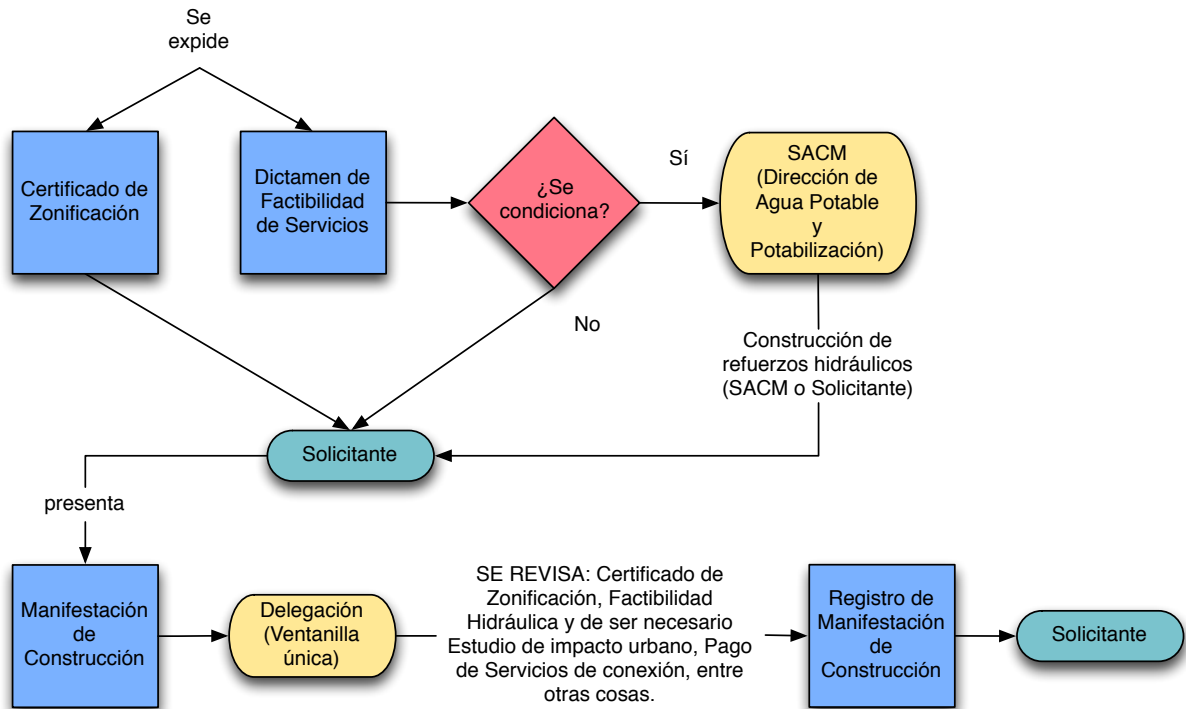


Figura 3. Fase III

En la Fase IV (Figura 4) y última, el Solicitante puede entonces comenzar la obra. Para que la conexión sea realizada, es necesario que se entregue una solicitud en la Delegación, o directamente en el SACM si el diámetro de la toma es mayor a 13mm, conforme al formato SA-01, al que se deberá anexar identificación oficial vigente, Constancia de alineamiento y número oficial, comprobante de pago de los derechos, copia del recibo de pago del mismo ordenamiento, copia del Registro de Manifestación de Construcción y copia de Factibilidad de Servicios hidráulicos emitida por el SACM. Las solicitudes son atendidas por la Jefatura de Operación Hidráulica de la Delegación. Una vez que el expediente es aceptado, se envía al SACM, quien comprueba el

expediente de factibilidad de servicios y hace una visita de revisión para la comprobación de datos y, en su caso, de la construcción de reforzamientos hidráulicos. Antes de realizar la conexión es la Dirección Técnica del SACM la que coteja la obra terminada con el proyecto ejecutivo. Si no hay irregularidades, la conexión se realiza dentro de los quince días siguientes a la fecha de pago.

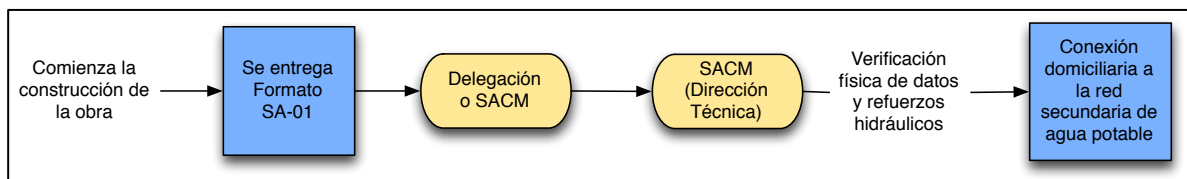


Figura 4. Fase IV

En cada una de las Fases del proceso, es posible identificar un punto decisorio que es necesario superar para llegar al desenlace final de conexión a la red secundaria de agua potable para una nueva construcción. En la Fase I, el punto decisorio es la certificación de Uso de Suelo. En la Fase II, es el dictamen de factibilidad hidráulica. En la Fase III, es el Registro de la Manifestación de Construcción. Y en la Fase IV, la conexión domiciliaria a la red de agua potable. El principal foco de análisis de este documento son los criterios predominantes para tomar decisiones en estos cuatro puntos decisorios, así como las explicaciones de tal predominio.

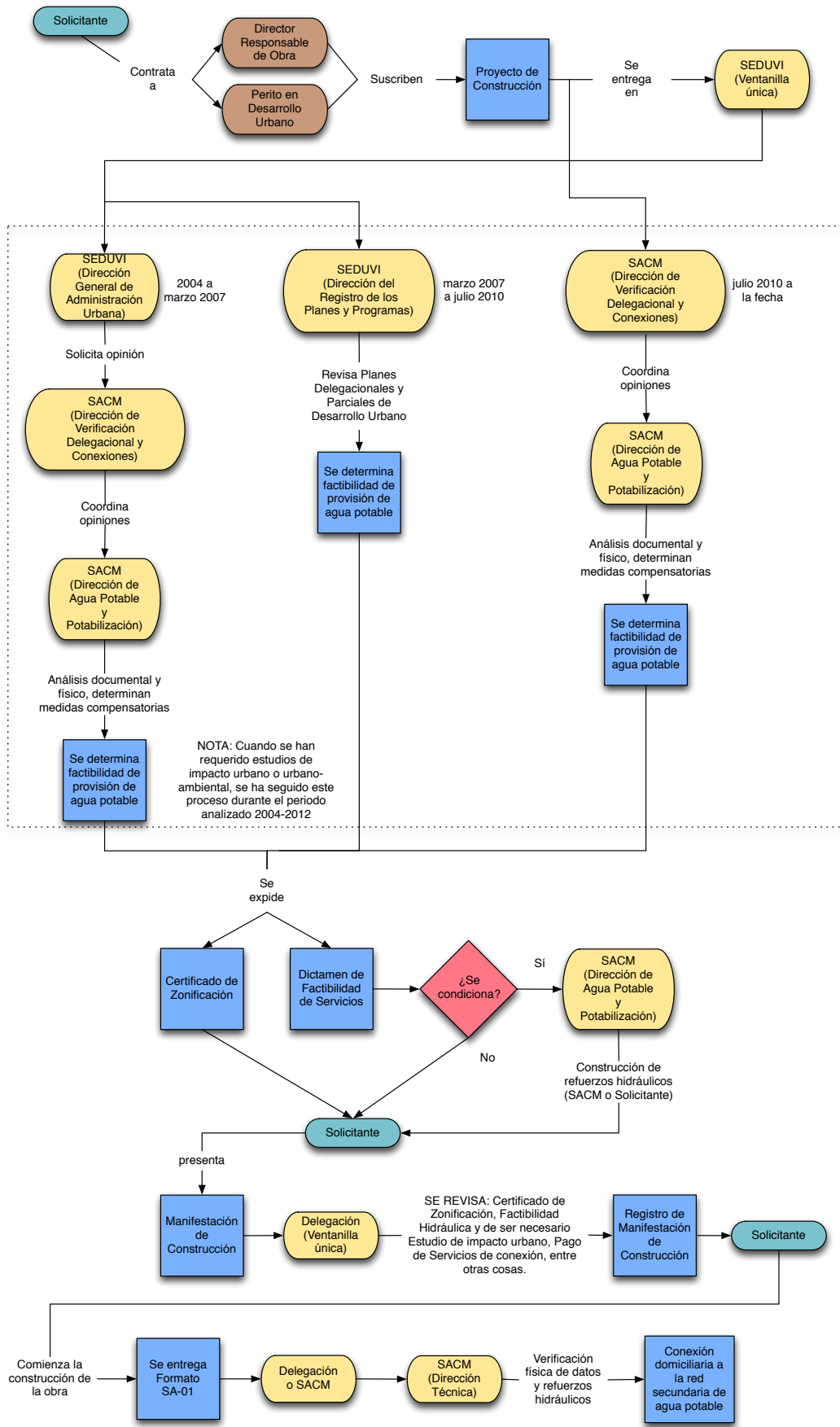


Figura 5. Proceso de conexión domiciliar a la red secundaria de agua potable

6.2 Cambios normativos en la Fase II

Al revisar el proceso oficial de autorización de conexión para nuevas construcciones, resalta la Fase II, referente a la emisión de dictamen de factibilidad para manifestaciones de construcción tipo B, por ser la única donde se dieron modificaciones normativas considerables. Para el análisis de tales modificaciones, haremos la distinción entre tres modos normativos que se sucedieron en un espacio de seis años dentro del periodo de un mismo Jefe de gobierno en el DF. Para facilitar la comprensión del proceso de cambio, mostramos a continuación la línea de tiempo de las principales normas involucradas, donde se muestran las últimas modificaciones a los elementos normativos (Figura 6).

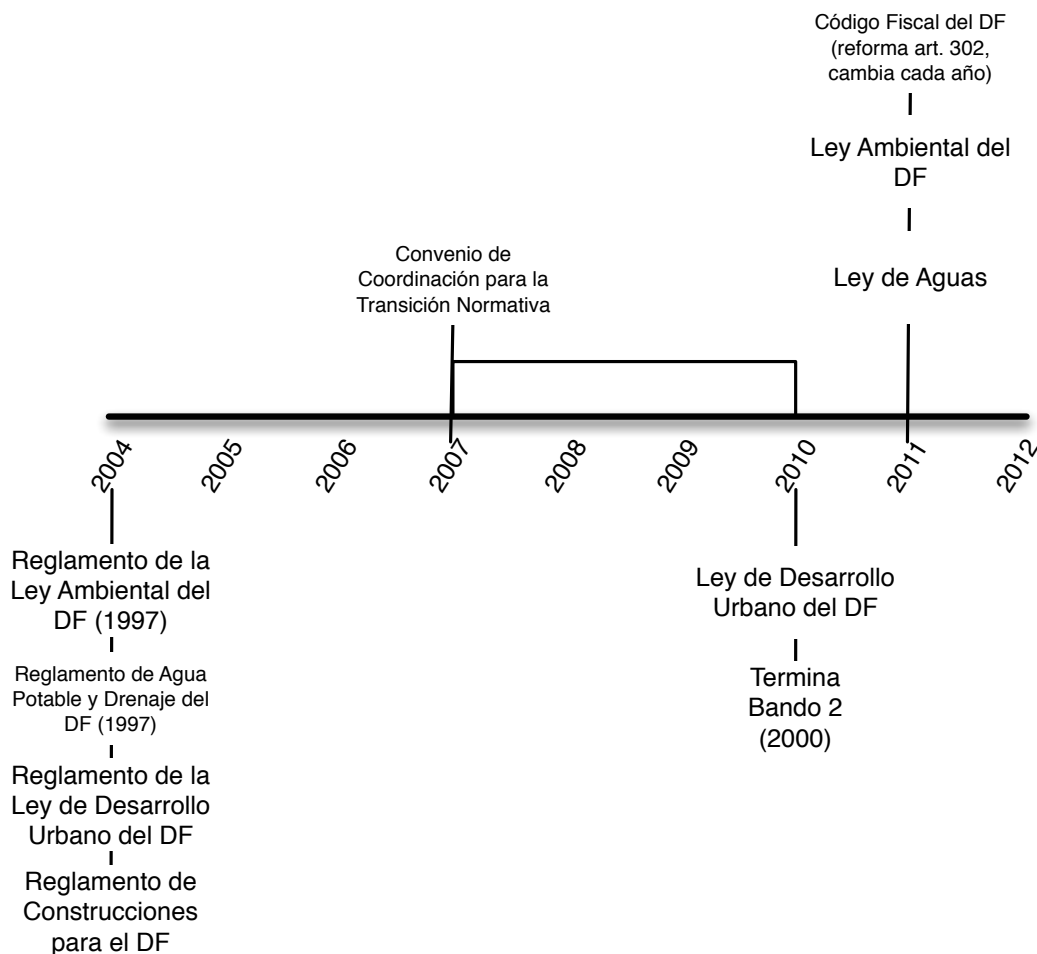


Figura 6. Línea de tiempo normativa

Para contextualizar los cambios normativos, es necesario remontarse al año 2000, cuando se emitió el Bando informativo número 2 (B2), que restringía el desarrollo inmobiliario en las Delegaciones de la periferia. El B2 establece que existe escasa disponibilidad de agua y de redes de tuberías para satisfacer las demandas del desarrollo inmobiliario. Entonces, con el fin de revertir el crecimiento desordenado del DF y preservar su suelo de conservación, se comunicó que se restringiría la construcción de unidades habitacionales y desarrollos comerciales que demanden un gran consumo de agua e infraestructura urbana en perjuicio de los habitantes de la zona y de los intereses generales de la ciudad en las Delegaciones: Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco. En contraparte, se promovería el crecimiento poblacional hacia las Delegaciones centrales que comprendían a: Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza para aprovechar la infraestructura y servicios sub-utilizados de éstas.

Un tema recurrente en este análisis, y en los temas de servicios públicos en entornos urbanos, es la complejidad normativa. En este caso, ilustrada por las excepciones a lo indicado por el B2. Al respecto citamos a un funcionario de la Dirección de Desarrollo Urbano de la SEDUVI: "...el Bando 2 te decía en qué zona se va a poder construir vivienda, en la Ciudad Central, pero había instrumentos que marcaba la misma Ley, que permitían la construcción de vivienda fuera de este contorno. Por ejemplo el Artículo 26 de la Ley pasada, que era modificación a los Programas de Desarrollo Urbano, había un inciso...un apartado que era para vivienda de interés social. Entonces, ese aplicaba para cualquier Delegación. Entonces se podía construir vivienda fuera de este territorio de Ciudad Central, gracias a los instrumentos que la misma Ley podía incluir. Normalmente...debiera operar sólo para interés social...ese instrumento del Artículo 26. O había otro el de derechos adquiridos, con antigüedad comprobada que ya ese predio tenía cierta potencial de construcciones, de

viviendas aunque no fueran de interés social... desde antes de que empezó el Bando 2, como no era retroactivo, entonces pues se te permitía construir aunque ya estuviera vigente el Bando 2. Pero sólo si tú comprobabas que ya tenías autorizada una licencia, una manifestación desde antes de la publicación del bando.”

El 14 de marzo de 2007, el Arquitecto J. Arturo Aispuru Coronel, titular de la SEDUVI, y el director general del SACM, el Ing. Jaime Ernesto Sancho y Cervera, firmaron un Convenio de Colaboración para la Transición Normativa en Materia de Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo Específico y Factibilidades. Aquí cabe aclarar que el SACM es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente por lo que no cuenta con autonomía, ni con acción jurídica propia, ni con recursos propios. Estas características hacen que le resulte muy difícil realizar propuestas de cambio normativo ya sea en el dictamen de factibilidad hidráulica o cualquier otro rubro, aunque sí tiene la atribución de realizar convenios con otras dependencias.

La perspectiva de que las restricciones de Desarrollo del B2 eran suficientes para permitir un convenio de esta naturaleza no eran compartidas por los funcionarios del SACM vinculados a la factibilidad hidráulica y conexión a la red. Recogemos aquí lo dicho por un funcionario de la Subdirección de Factibilidades del SACM: “...ya tienes una infraestructura donde te está dando un gasto para tantos habitantes. Si empiezas a crecer pues tienes que ampliar la infraestructura. Inclusive hasta crear nuevas fuentes de abastecimiento.” Así como lo dicho por un funcionario de la Dirección Operativa del SACM: “Se piensa que en el poniente hay mucha agua. Esto porque hubo un tiempo en que ya ves que estuvo el Bando 2, que decía que sólo en las Delegaciones centrales no se pedía opinión de servicios, sino que se daba como un hecho que había el servicio. Y en todo lo que estaba más retirado de las fuentes de abastecimiento, sí se pedía opinión a SACM. El problema era que el agua es la misma. O sea, aunque allá haya suficiente

agua en el poniente, pero esa agua que le vamos a dar, va afectar a Iztapalapa en un momento dado también porque desde el poniente también se manda a Iztapalapa.”

El Convenio se creó a iniciativa de SEDUVI pues estaba bajo observación desde 2006, a raíz de estudios sobre la competitividad de las ciudades (*Doing Business*, basado en 185 economías) que venía haciendo el Banco Mundial. Dentro de ese estudio se habla de 4 indicadores para medir la competitividad: apertura de negocios; permisos de construcción; registro de propiedad; y cumplimiento de contratos. Para comprender la importancia del estudio sobre competitividad retomaremos lo dicho por un funcionario de la Contraloría General de la CGMA: “Entonces desde el 2006 se han estado haciendo estudios cada año. Entonces, dentro de esos 4 indicadores que te digo, engloban varios trámites. Por ejemplo el de permisos de construcción, está lo del Certificado de Zonificación que saca la SEDUVI. Entonces, esto empieza a tomar auge en el 2006, 2007 [...] Entonces, se hace un estudio con una persona... Julio Sotelo, Director de Administración Urbana. Y también nos empieza a buscar a nosotros para hacer toda esta simplificación. Eran 5 certificados y se reducen a lo que es el Único y el de Derechos Adquiridos.”

Sin embargo, el hecho de que se tuviera un Certificado Único no era suficiente para reducir los tiempos del trámite, pues la factibilidad hidráulica tardaba mucho en salir y retrasaba la emisión de la Certificación de Uso de Suelo, al respecto un funcionario de la Delegación Cuajimalpa dijo: “El Uso de Suelo o la factibilidad, te tardaban años. No es como ahora, de 2 a 3 años a la fecha, que ya el uso de suelo te está saliendo en 30 días...antes se tardaban meses, años, también el uso de suelo [...] El uso de suelo te tardaba un buen rato porque iban pegados.” Algo similar indica su homólogo de la Delegación Álvaro Obregón: “Sí, tienen tiempos muy distintos. El certificado puede salir en 5 días y la factibilidad en 6 meses. Ese es un factor también determinante, el tiempo. Los rebasa la demanda a SACM. Proyectos que hoy ingresan en Álvaro

Obregón, es exigible para nosotros la factibilidad. Y promedio de lo que hemos visto por fechas, desde el ingreso de la manifestación a la factibilidad, en promedio 3 meses hemos visto la factibilidad.”

La diferencia radica en los procesos pues mientras que el Certificado de Uso de Suelo implica únicamente la revisión documental en el Sistema de Operación Geográfica y en los planos inscritos la zonificación y las normas que aplican, la factibilidad de servicios hidráulicos es más compleja, ya que por una parte la infraestructura en la Ciudad es muy irregular, y por otra, con los programas de sectorización, incremento de las redes y sustitución de las mismas, los planos de referencia ya no son confiables por lo que el proceso de análisis implica una porción considerable de inspección física, que toma más tiempo. El asunto fue que mediante el Convenio, se buscó resolver el problema de los tiempos a través de una modificación del estudio de factibilidad al de simple revisión documental, al estilo de lo que ocurre para la Certificación de Uso de Suelos. En tal Convenio, las partes acordaron en su cláusula segunda que la SEDUVI determinaría el potencial de desarrollo de los predios en el área urbana y su factibilidad de servicios con base en los considerandos de los Programas Delegacionales y Parciales vigentes.

Esto tuvo consecuencias importantes para el SACM, como declaró un funcionario de la Subdirección de Factibilidades: “Nosotros nos encontramos en una situación muy difícil como SACM, porque a fin de cuentas eres autoridad en materia hidráulica, pero te volviste parte de un procedimiento administrativo de la SEDUVI. Que ya construyeron, ya hicieron y hasta el final van y te preguntan a ti o te piden que los conectes. Cuando nunca se definió si había o no había los recursos de infraestructura para poder conectarlos.” Aunque según el análisis jurídico de la PAOT (expediente PAOT-2007-631-SOT-298), este Convenio no eximía a la SEDUVI de obtener la Opinión Técnica del SACM, previo a la emisión de cualquier Certificado de Uso de

Suelo Específico y Factibilidades, en los hechos ocurrió de esa manera a decir de un funcionario de la Dirección Técnica del SACM “...había desarrollos grandes que en su momento no tenían la factibilidad bien analizada por parte del Sistema de Aguas, tenían problemas para desarrollarse y estuvieron paradas 5 ó 6 años. Hasta que se les abrió la infraestructura necesaria para dotarlos de agua potable.”

A continuación presentaremos cuatro testimonios que hablan sobre lo problemático que resultó el Convenio para el SACM:

De la Dirección Operativa del SACM: “...nos metían en muchos problemas porque ni siquiera nos enterábamos de todas las factibilidades y todos los desarrollos que estaban considerados hasta que no llegaban a Sistema de Aguas a solicitar la conexión de la toma [...] porque ya estaba la obra, a veces ya hasta estaba habitada y había que darles el servicio.”

De la Subdirección de Proyectos del SACM: “A todos se les está pidiendo reforzamiento, lo que no hacía antes SEDUVI. Ellos nada más decían: ‘Ah pues sí como que veo muchos tanques, tengo por aquí un chorro de tanques...’ ‘Sí pero no sabes cómo funcionan y si se llenan...’ ‘Ah dales mil viviendas...’ Y después la bronca es para el Sistema ¿cómo les damos agua? [...] Muchas veces, yo te lo digo, desarrollos grandes se hicieron porque SEDUVI determinó que eran factibles. Y después el problema venía para nosotros porque decían: ‘Bueno, sí es factible pero necesitamos que hagan pozos, que hagan esto que hagan lo otro...’ y nos decían: ‘Oye pero nunca me dijo eso SEDUVI.’”

De la Subdirección de Factibilidades del SACM: “[durante el Convenio] nos veíamos obligados a estar atendiendo, tres o cuatro veces en gobierno, el tema. Juntas por semana, a veces hasta dos por día, de ‘Ya construí y no tengo agua.’ Y empezaron las manifestaciones muy fuertes, tanto de PAOT como de otras dependencias donde decían: ‘Oye, tú SACM no le puedes pasar tu atribución. Aunque sea un convenio que

hayas hecho, no le puedes pasar tu responsabilidad a otra dependencia.’ Bueno, pues se estuvo revisando ese asunto de las factibilidades y por eso es que se dijo: ‘SACM que determine dónde hay infraestructura y dónde se requiere.’”

De la Subdirección de Coordinación Delegacional del SACM: “El desarrollador, como le dijo SEDUVI que adelante no considerando la opinión de SACM, resulta que ya empezó a vender. Y eso nos causa problemas legales...de inconformidad, obviamente, de los vecinos. De los vecinos aledaños al desarrollo y de los vecinos que compraron del desarrollo. Entonces precisamente tratamos de que se hagan, aunque ya al término del desarrollo, pero que se hagan obras de reforzamiento. Si no, no conectamos.”

El 9 de diciembre de 2009, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, remitió a la Asamblea Legislativa la Iniciativa de Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, misma que fue turnada por el Pleno de este órgano legislativo a la Comisión de Desarrollo e Infraestructura Urbana. La Comisión de Desarrollo e Infraestructura Urbana de la Asamblea Legislativa del DF, organizó varios foros para la discusión de la iniciativa de Ley que culminó con la expedición de una nueva Ley de Desarrollo Urbano del DF. Estos foros se llevaron a cabo tanto con los ciudadanos en general como con desarrolladores, y académicos. En la exposición de motivos de la Ley, registrada en el Diario de los Debates número 40 (22 de diciembre de 2009) de la Asamblea Legislativa del DF, se cita como motivación de la iniciativa “...la actualización del sistema de planeación de la Ciudad, la simplificación administrativa, y la intervención a gran escala del espacio público” (p. 10).

Es de llamar la atención que en lugar de elevar al grado de Ley el esquema normativo manejado en el Convenio, se adicione el trámite de factibilidad hidráulica en un contexto de búsqueda de simplificación administrativa respecto a la Ley anterior. A excepción de este trámite, la tendencia de la Ley es efectivamente de simplificación

administrativa y fomento a la inversión. Esto queda claro en la intervención de la Diputada del PRD, Karen Quiroga Anguiano, “La Ley actual plantea la realización de más de 70 trámites distintos para obtener permisos de uso de suelo y la construcción de vivienda, hoy se están aminorando estos trámites [...] Gracias a la simplificación, se busca también fomentar la inversión y darles mayor seguridad a los inversionistas haciendo más claros los procedimientos.” (Diario de los debates ALDF, No. 15, 27 de abril de 2010, p. 112).

Ya se ha mencionado la situación problemática de algunas construcciones terminadas a las que SACM no conectó a la red porque no había infraestructura, a pesar de estar al corriente en pagos y trámites, sin embargo, también hay un aspecto personal involucrado. La historia fue relatada por un funcionario de la Contraloría General de la CGMA: “Julio Sotelo, era Director de Administración Urbana...él estaba de acuerdo con nosotros en que se debía de volver a firmar el convenio. Que se rehiciera el convenio, se hizo, se llegó al momento, estaba ya para firmas, pero de repente hubo cambios en la SEDUVI. Se fue ésta persona y SEDUVI ya no quiso tener esa responsabilidad. Dijo: ‘Yo no me responsabilizo.’ porque en SACM estaban un poco renuentes, pero al final sí dijo: ‘Yo sí le entro.’ Ya estaba en que fuera SEDUVI. Entonces a SEDUVI pues no le dio confianza, o no le dio...o ya no se quiso arriesgar. El acuerdo era: ‘Yo te voy a actualizar las zonas donde hay factibilidades a través de un anexo o de un libro con las colonias [...] Tú no eres responsable, la responsable de la elaboración sigue siendo Aguas, nada más que entre contigo hasta que tú digas va o no va’, pero esa poca o mucha responsabilidad que te puede llegar también en su momento a SEDUVI...porque era el que iba a entregar el documento final al ciudadano, no quiso responsabilizarse [...] Y todo eso lo peleamos mucho con...y con el director anterior de la SEDUVI lo tenía muy entendido, que si poníamos este dictamen así como nuevo trámite, nos iba a pegar en todo lo que te digo de los estudios de competitividad.”

La explicación a este contrasentido, desde la perspectiva de la SEDUVI, se encuentra en que se sacrificó un aumento en el número de trámites con tal de reducir los tiempos de respuesta, o en palabras de un funcionario de la Dirección de Desarrollo Urbano de la SEDUVI: “Cuando se trata de hacer la simplificación administrativa, ya para el 2010 y demás con la nueva Ley, desaparece esto [solicitar opiniones sobre factibilidades a otras dependencias] para que la emisión del certificados baje drásticamente su emisión. Y ahorita ya se tiene un promedio de 5 días hábiles la emisión de un certificado.”

Por otra parte, existe una segunda explicación referente a la necesidad de deslindar responsabilidades en los casos donde desde la SEDUVI se había dictaminado factibilidad de servicios y el SACM no realizaba la conexión porque no existía la infraestructura para ello. Para ilustrar tal explicación, lo dicho por un funcionario de la Dirección del Registro de los Planes y Programas: “los Juicios de Amparo en donde evidentemente había un particular o un promotor afectado que en un momento dado señalaba esas opiniones, surgía la problemática de empezar a deslindar responsabilidades. Entonces ¿cuál es la responsabilidad que le compete a SEDUVI, cuál es la que le compete a SACM?” Aquí es pertinente puntualizar que la porción de simplificación administrativa, que buscaba pasar de 91 trámites a 26, no se ha aplicado pues no se ha actualizado ni publicado el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano.

7 Metodología

Anteriormente se discutieron teoría e hipótesis referentes a las instituciones formales que integran la conexión a la red hidráulica para nuevas construcciones. Tales hipótesis no deben ser consideradas alternativas en el sentido de que sean mutuamente excluyentes, sino en el sentido de que sea necesario añadir o no otro nivel de análisis

para comprender las razones del predominio de ciertos criterios en las decisiones del proceso, así como su compatibilidad con el desarrollo sustentable. En este apartado, se discutirán los instrumentos informales para la solución de conflictos. Este tipo de instituciones también son cruciales para comprender el proceso de conexión a la red, sin embargo, consideramos que aquí la teoría es menos útil para hacer predicciones, por lo que recurriremos a hallazgos empíricos en el contexto bajo análisis. En esta lógica, este apartado está dedicado al contexto del DF, nuestro estudio de caso, para dilucidar instrumentos informales para la solución de conflictos específicas que sumen al análisis para responder a la pregunta que guía esta investigación.

De acuerdo a Swanborn (2010, p. 22), un estudio de caso se enfoca en la manifestación de un fenómeno social en su entorno natural, durante un periodo específico, centrado en las descripciones, interpretaciones y explicaciones detalladas que le dan varias categorías de participantes dentro del sistema asociado al proceso social. En esta instancia, se enfoca en los criterios para la toma de decisiones en el proceso de conexión o no conexión domiciliaria a la red secundaria de agua potable en el DF para el periodo 2004 a 2011. Su objetivo es estudiar la complejidad de la política de acceso al agua potable en su aspecto de conexión domiciliaria a la red. El alcance de esta investigación, con ejemplos específicos desarrollados, pero más orientada a lo general que a lo particular, se limita a presentar un esbozo de la dinámica urbana respecto a criterios decisorios.

Siguiendo a Simons (2009), escogimos la metodología de estudio de caso con el fin de explorar múltiples perspectivas, puntos de vista encontrados, demostrar la influencia de jugadores clave y las interacciones entre ellos. Sin embargo, el enfoque de estudios de caso también puede utilizarse con el fin de separar las tendencias comunes de las particularidades, así como para poner a prueba las hipótesis sobre los elementos que pueden aclarar las variaciones observadas (Sartori, 1991). Aunque este último

enfoque podría ser fructífero si se analizara detalladamente la totalidad de las Delegaciones, el enfoque de Simons habrá de bastar como instrumento de exploración sobre cómo se ha resuelto la tensión entre factibilidad hidráulica sustentable y la presión por un mayor desarrollo de la Ciudad. Servirá no sólo para determinar los resultados, sino también para explicar cómo y por qué sucedieron las cosas. Así, el objetivo de este estudio es explorar y comprender el proceso y las dinámicas de los cambios en la normatividad, a los que nos hemos referido como modos de la Fase II, a partir de la descripción, documentación e interpretación de eventos relacionados.

Puesto que la teoría que sirve de fundamento a este ejercicio de investigación no ha sido aplicada hasta donde tenemos noticia en la provisión de servicios públicos de una naturaleza similar al agua potable, se comenzó con preguntas de investigación descriptivas, es decir, que expliquen el cómo y el qué del fenómeno. A partir de lo ya mencionado y para seguir la distinción de Swanborn (2010), determinamos que nuestro estado de conocimiento es de preguntas amplias puesto que sabemos poco sobre nuestro objeto y para resolver las preguntas se requiere de una estrategia exploratoria.

El conjunto de los casos a los que nos queremos referir en nuestras conclusiones –el dominio de investigación– son los entornos urbanos complejos, ejemplo de los cuales es el DF. Se busca generalizar los procesos de interacción tal y como se deducen de los estudios de caso, bajo la premisa de que aunque el contenido y el contexto cambien, el proceso de cambio tendrá aplicabilidad generalizada. Puesto que la idea es generalizar sobre procesos, se buscarán ejemplos representativos en las variables consideradas como relevantes. Además, se buscará que la selección de ejemplos sea homogénea en algunas variables independientes, siguiendo a Swanborn (2010), para tratar de desarrollar un modelo común para un conjunto de datos que ocurren con frecuencia y que son razonablemente homogéneos. Para este análisis, la homogeneidad se centrará en las variables independientes de cambio porcentual de la densidad entre

2000 y 2010, denuncias per cápita en 2005 y 2010 por falta de agua, y variación porcentual en la dotación per cápita de agua entre 2005 y 2011. En esta misma lógica, esperamos que un estudio inicial en un caso tenga resultados comparables a otros.

Debido a la naturaleza del ejercicio de investigación, nos decantamos por un estudio retrospectivo donde se enfatizan las fuentes documentales. Así como en entrevistas semi-estructuradas, donde se buscó llegar a conclusiones válidas a través de la saturación. Según Swanborn (2010), en los diseños retrospectivos se puede seleccionar en la variable independiente, en cuyo caso se denomina diseño de consorte; o se puede seleccionar en la variable dependiente, denominado diseño de caso de control. Se eligió a partir de variables independientes, tras lo que se procedió a codificar y categorizar los datos. Los códigos, descriptivos o analíticos, se compararon con otros segmentos de datos y se refinaron para reflejar la mayor precisión en la lectura del código inicial. Posteriormente, se usaron los códigos más significativos para sortear los datos y categorizarlos teóricamente, para describir cómo fue el proceso de cambio de modos en la Fase II, así como para el análisis de cuáles hipótesis explican mejor la compatibilidad con el desarrollo sustentable de los incentivos presentes en el marco institucional para la toma de decisiones.

Respecto a la selección, los ejemplos dentro de nuestro caso de estudio se cribaron a partir de las opciones disponibles con varios criterios, el primero de los cuales está relacionado a las políticas de fomento positivo o negativo de desarrollo poblacional en cada Delegación. En este contexto, decidimos elegir tanto Delegaciones centrales como periféricas para analizar cómo ha ocurrido en las mismas el proceso de cambio de las instituciones que rigen el proceso de conexión a la red de agua potable para nuevas construcciones.

El siguiente criterio a considerar fue que la dotación del agua se haya visto reducida entre 2005 y 2011, por lo tanto, a partir de la información recabada mediante

solicitud de información al SACM, quedaron descartadas las Delegaciones Azcapotzalco (↑ 29.3%), Coyoacán (↑ 21.1%), Magdalena Contreras (↑ 17.5%), Milpa Alta (↑ 22.5%), Tlalpan (↑ 51.3%) y Xochimilco (↑ 36.8%). El tercer criterio fue que la densidad poblacional de la Delegación se haya visto incrementada entre los censos de 2000 y de 2010 realizados por INEGI, en este punto se descartaron las Delegaciones Gustavo A. Madero (-4.2%), Iztacalco (-7%) y Venustiano Carranza (-7.4%). El último criterio fue que las denuncias por falta de agua potable por cada mil habitantes reportadas por el SACM se haya visto incrementada de 2005 a 2010 y que estuviera en la mitad superior en este rubro tanto en 2005 como en 2010. Bajo este criterio, aunque todas las Delegaciones aumentaron sus denuncias por cada mil habitantes, quedaron descartadas por estar en el fondo de la lista las Delegaciones Tláhuac (2.4 en 2005, 6.7 en 2010), e Iztapalapa (4.6 y 6.5).

Así, en el grupo de las Delegaciones donde se buscaba inhibir el crecimiento poblacional quedaron como candidatas Álvaro Obregón y Cuajimalpa. En este grupo se seleccionaron ambas. La Delegación Álvaro Obregón porque, según un funcionario de la Dirección Técnica del SACM, en la Unidad Torres San Antonio, un desarrollo de mil quinientas viviendas, los vecinos se opusieron a que el desarrollador sustituyera una línea de veinte pulgadas que estaba en malas condiciones porque no deseaban que abrieran la calle y porque consideraban que tal complejo tomaría demasiada agua (aunque a decir de la administradora del condominio, en realidad se debió a una confusión).

También se seleccionó a la Delegación Cuajimalpa pues la zona de Santa Fe tiene características interesantes tanto por el protagonismo de su Asociación de Colonos, como por la restricción respecto a infraestructura hidráulica y el extremado contraste económico-social entre sus habitantes. En el grupo de Delegaciones donde se

buscaba fomentar el crecimiento quedaron: Benito Juárez, Cuauhtémoc, y Miguel Hidalgo.

En el segundo grupo debido a la política de repoblación materializada en el B2 no había necesidad de solicitar factibilidad de servicios hidráulicos, por lo tanto, el criterio final de selección para este grupo fue que durante las entrevistas realizadas a funcionarios del SACM, tanto de la Dirección Técnica como de la Subdirección de Factibilidad de Servicios, surgió el caso de las colonias Granada y Ampliación Granada, donde también hubo inconformidad vecinal ante el desarrollo comercial Antara Polanco y Plaza Carso, pero sin que dejaran de construirse tales obras (aunque el coordinador actual del Comité Vecinal de Ampliación Granada expresó su ignorancia sobre cualquier movilización).

¿Qué esperamos que nos diga sobre el marco institucional una Delegación en la que cada vez hay menos agua para repartir, mayor inconformidad de los vecinos respecto a su disponibilidad y una mayor cantidad de personas entre las cuales repartir esa agua? Pues esperaríamos que la infraestructura hídrica de la zona estuviera muy exigida y que los vecinos reaccionaran decisivamente en contra de cualquier iniciativa de conectar nuevas construcciones a la red de agua potable. En tales circunstancias, un cambio normativo que tenga un impacto importante sobre la cantidad de construcciones autorizadas para ser conectadas debería de haber enfrentado mucha oposición por parte de las organizaciones vecinales. Aunque nuestro proceso de selección nos permite entender por qué a pesar de tener todo en contra, logran finalmente conectarse nuevas construcciones, comprendemos el sacrificio de información que un método de selección distinto nos podría haber dotado, por ejemplo en Delegaciones donde está todo a favor para que se conecten nuevas construcciones pero no ocurre así. Sin embargo, confiamos en que la selección hecha servirá para identificar instrumentos informales para la solución de conflictos que complementen la información sobre la influencia de los

derechos de propiedad, los mercados políticos, así como el tipo de relación existente entre las organizaciones vecinales y los otros jugadores.

7.1 Álvaro Obregón

Entre 2004 y 2011, la Delegación Álvaro Obregón ha tenido gobiernos perredistas, es una Delegación con una extensión territorial de 96.03 km². Su población ha pasado de 687,020 habitantes en 2000 a 727,034 en 2010. Esto se traduce en un incremento porcentual respecto a densidad de 5.5% en una década. Las denuncias por falta de agua que reportó el SACM para esta Delegación la ubican en el cuarto lugar en 2005 con 9.7 denuncias por cada mil habitantes y en sexto lugar en 2010 con 11.7 denuncias. La colonia en la que más denuncias se han realizado entre 2004 y 2011 es la Merced Gómez con 1,878 denuncias. Respecto a la variación en la dotación de agua, sufrió una pérdida porcentual de 22.5% pues pasó de 375 litros por habitante por día en 2005 a 306 en 2011. Los Registros de Manifestaciones de Construcción tipo B por año han pasado de 109 en 2004 a 205 en 2011 con un patrón de incremento regular en las mismas. En 2010, la Delegación contaba con 211,000 viviendas construidas, un incremento de 30% con respecto al año 2000. La tendencia en las construcciones contrasta con la política de desarrollo manifestada en el B2, donde se había hablado de inhibir el crecimiento poblacional de esta Delegación.

En esta Delegación nos enfocamos en la Unidad Torres de San Antonio para buscar instrumentos informales para la solución de conflictos susceptibles de generalización a otras Colonias y Delegaciones. La Unidad consiste en 39 torres con 1,618 departamentos, que cuentan con dos cisternas de gran tamaño que sirven de respaldo para la disponibilidad de agua. Este proyecto fue desarrollado por la Constructora DeMet que ha realizado proyectos similares en diversos puntos de la ciudad. Una cuestión de interés respecto a esta Unidad es que cuando se propuso que

como medida compensatoria DeMet reemplazara una línea de alimentación de veinte pulgadas que estaba dañada, los vecinos se opusieron argumentando que se iba a llevar demasiada agua hacia ese proyecto y a que estaban en contra de que se abrieran las calles por donde pasaban las tuberías.

El antecedente de Torres San Antonio nos fue explicado por un funcionario de la Delegación Álvaro Obregón: “Torre San Antonio es un tema que data de hace mucho tiempo. Más o menos, a finales de los 80’s y principios de los 90’s, ahí existían todas las cementeras. En esa época la oposición vecinal era contra la industria. Se logra expropiar toda esa zona a las cementeras, se expropian esos terrenos [...] dicen: ‘¿Qué es lo que no va a generar daño? Vamos a generar vivienda de interés social y popular.’ Ese polígono se crea para la construcción de 3,000 viviendas. Éstas se ofertan, y hay una empresa llamada Desarrolladora Metropolitana [DeMet] que dice: ‘Yo hago las 3,000 viviendas.’ [...] pero como ya impactaba, DeMet tenía que hacer obras de mitigación. En este caso de infraestructura y también incluyendo vialidad. Conforme va desarrollando DeMet, ellos dicen: ‘Solamente voy a poder hacer 500. Yo nada más puedo hacer estas medidas de mitigación, que es una vialidad... puedo reforzar un poco la infraestructura pero nada más para 500, y ya no puedo hacer más.’ Y así, DeMet, inclusive tiene la visión de decir, desde 1997 o por ahí: ‘Como yo ya no necesito todo el terreno y no quiero problemas, yo subdivido y solamente hago en mi terreno 500 viviendas.’”

Sin embargo los problemas surgieron cuando se trató de construir sobre el terreno restante, continúa la misma fuente: “En 2008 llega Parque San Antonio porque ve que hay un terreno que fue desechado por una empresa. ‘A mí sí me interesa.’ Estaba el origen etiquetado, eran 3,000 viviendas. Como se subdividió el terreno, el terreno queda para 2,500. Entonces Parque San Antonio, son 13 torres que sí van a abarcar las 2,500 viviendas restantes de ese primer proyecto. A Parque San Antonio, como nuevo

comprador, le fue exigible el estudio de Impacto Urbano. Y este estudio le obliga efectivamente a traer esa infraestructura, y no solamente eso, sino traerla desde Barranca del Muerto. Entonces, ahí la medida de mitigación, si está o no está...yo tengo una carta, extraoficialmente, en la que nos dicen que ya se hizo esa infraestructura, que ya se elaboró, pero habría que confirmarlo con SACM.”

Ante la oposición vecinal para que existieran estas medidas de mitigación: “Se resolvió mostrándole a los vecinos de Torres San Antonio que el origen fue con ellos. Que el proyecto original eran las 3,000 viviendas y que inclusive hay antecedentes que tenemos en nuestros acervos, donde el proyecto original para esa unidad habitacional eran las 3,000 viviendas. Eso bajó muchísimo y también con el compromiso de vigilar puntualmente que la infraestructura reforzada sí fuera cabalmente cumplido.” Sin embargo, la administradora del condominio, que ha tenido este papel desde 2010, pero siempre ha vivido en el lugar, sólo recuerda una inconformidad porque había la confusión de que el agua se iba a tomar de la misma línea de alimentación a la que está conectada el condominio, pero que en realidad se trataba de dos.

Esto habla de un problema de comunicación entre ambas partes, del que encontramos eco en las declaraciones respecto al Modo normativo 2007-2010, donde no hay consenso entre las personas entrevistadas pues, por una parte, dijo un funcionario de la Subdirección de Coordinación Delegacional del SACM: “Ahorita tenemos alrededor de 50 factibilidades paradas, y más en la Delegación Álvaro Obregón. Porque precisamente se dieron esas factibilidades por parte de SEDUVI sin considerar a SACM.” Y por otra parte, declaró un funcionario de la Delegación Álvaro Obregón: “No, en esta Delegación no tuvimos ese problema en particular [edificios construidos pero sin conexión a la red].”

En la narrativa expuesta encontramos algunos fenómenos interesantes de instrumentos informales para la solución de conflictos que podrían ser generalizables, el

primero es que las inconformidades de los vecinos pueden suscitarse no sólo cuando se está debatiendo un programa de desarrollo, sino también una vez determinado el mismo pues es cuando el impacto resulta más evidente. En el segundo caso, las negociaciones son necesariamente más rípidas pues los desarrolladores ya han hecho inversiones cuantiosas, tienen la ley de su parte, pero por otro lado, las Delegaciones deben atender a los vecinos inconformes pues su juego es político. El segundo fenómeno es la falta de información actualizada, asumiendo que ninguna fuente mintió deliberadamente durante las entrevistas. No hay información compartida entre SACM y Delegación Álvaro Obregón respecto a problemas con edificios construidos pero sin conexión a la red en el periodo 2007-2010; no hay tampoco transmisión al interior de las organizaciones vecinales respecto a la historia, causas y desenlaces de conflictos entre las organizaciones vecinales y otros actores.

Finalmente, hay un tercer fenómeno digno de mencionar y es el del efecto que tiene la autorización de un nuevo proyecto de construcción en una zona que no estaba claramente identificada como aceptable para el desarrollo inmobiliario. En palabras de un funcionario de la Delegación Álvaro Obregón: “¿Qué efecto provoca esto que no es un proyecto nuevo? Que es lo que mucha gente no lo sabe, provoca obviamente una certidumbre inmobiliaria a su alrededor. Entonces las fábricas que estaban ahí, pues se ven envueltas de vivienda y prefieren empezar a vender terrenos. Entonces yo vendo terrenos y tengo un uso de suelo que me permite...empiezo a crear especulación inmobiliaria, puede volverse atractivo.” De ello se desprende que los desarrolladores tienen aún mayores incentivos para organizarse pues la ganancia de uno puede ser la de todos cuando se consigue una autorización de construcción en una zona determinada.

En resumen, los tres instrumentos informales para la solución de conflictos que identificamos en el estudio de esta Delegación son: (1) inconformidades con desarrollos urbanos que son posteriores al debate sobre la formulación de los Programas de

Desarrollo Urbano; (2) falta de comunicación actualizada entre los distintos actores; e (3) incentivos para que los desarrolladores apoyen la aprobación de un proyecto de construcción aunque no hayan invertido en él.

7.2 Cuajimalpa

Entre 2004 y 2009, la Delegación Cuajimalpa tuvo gobiernos del PRD, pero en 2009 entró una administración panista, lo que en parte refleja el cambio que ha tenido su composición social. Es una Delegación con una extensión territorial de 70.7 km². Su población ha pasado de 151,222 habitantes en 2000 a 186,391 en 2010. Esto se traduce en un incremento porcentual respecto a densidad de 18.9% en una década. Las denuncias por falta de agua que reportó el SACM para esta Delegación la ubican en el quinto lugar en 2005 con 6.7 denuncias por cada mil habitantes y en el séptimo lugar en 2010 con 11.3 denuncias. La colonia en la que más denuncias se han realizado entre 2004 y 2011 es Cuajimalpa con 1,440 denuncias. Respecto a la variación en la dotación de agua, sufrió una pérdida porcentual de 116.3% pues pasó de 519 litros por habitante por día en 2005 a 240 en 2011. Los Registros de Manifestaciones de Construcción tipo B por año han pasado de 49 en 2009 (no hay información disponible en la Delegación para años anteriores) a 46 en 2011. En 2010, la Delegación contaba con 47,890 viviendas construidas, un incremento de casi 29 % con respecto al año 2000.

Según un funcionario de la Delegación, Cuajimalpa tiene dos problemáticas principales, los asentamientos irregulares y la zona de Santa Fe. El problema con los asentamientos irregulares, que se incrementaron a partir de la explosión poblacional de los años noventa es que se sitúan en zona de conservación por lo que legalmente no se les puede conectar a las redes de infraestructura hidráulica y de drenaje. Esto suscita la creación de tomas de agua y salidas de drenaje clandestinas, con los problemas

asociados a tales prácticas como dificultad de cobro, afectación a otras zonas de la red y contaminación de ríos.

En instancias donde hay viviendas irregulares, pero que no se encuentran en zonas de conservación, la respuesta del gobierno local, según el funcionario entrevistado ha sido como sigue: "...gente que tiene una vivienda modesta, 50 a 60 metros y a lo mejor que el sustento de ellos es de 1, 2 ó 3 salarios mínimos...por ejemplo, no sé si estás tú enterado, de cómo se ha ido moviendo el *arancel*, vamos a llamarle, de la conexión de agua y drenaje. Ahorita actualmente el diámetro, que es para una vivienda, es de 13 mm y de drenaje 15 cm. Actualmente, por eso, se andan pagando alrededor de 20 mil pesos. [...] Entonces, aparte de tiempo, se torna en una cuestión un poquito... llamémosla medio pesada en el sentido económico. Lo que hemos estado haciendo es que, en nivel de ese tipo, optamos por regularizarlas por acuerdo." Estos acuerdos se limitan a viviendas de interés social donde se liberan de deuda a las viviendas por concepto de pago de derechos y se les hacen descuentos futuros.

Para completar este cuadro de posibles ajustes políticos en determinadas circunstancias, tenemos lo dicho por el mismo funcionario: "...muchos de los consejos ciudadanos, a veces tienen color. A lo mejor sabes que esta zona es totalmente perredista, aquella no sé...panista. Y eso se refleja también en la relación que hay aquí. Cuando hay una...por ejemplo ahorita, es azul la administración, hay muchas colonias que son amarillas. Entonces como hasta la fecha no están conformes, y son cuestiones políticas, de inconformidad porque no quedó su candidato...ojo, no estoy diciendo que sea bueno o malo el actual, el Delegado actual, sino simplemente es diferente...pues hay mucho golpeteo a veces. Pero cuando sí está la gente que era de su color, pues a veces sí hay ciertas concesiones para con ellos: los reciben, les atienden ciertas demandas...y caso contrario cuando no es eso."

El otro tema es la zona de Santa Fe, cuya zona urbana abarca tanto la Cuajimalpa (39.5%) como Álvaro Obregón (60.5%). Está caracterizada por un gran número de viviendas sin ocupar (5,663), además de las casi 8,000 mil que sí están habitadas. Además, hay una gran cantidad de población que no vive ahí, pero estudia, trabaja o va de compras, con los consecuentes consumos de agua potable. Excepto algunos predios (*La Ponderosa y La Mexicana*), toda la zona de Santa Fe tiene red de agua potable. La zona fue desarrollada por la empresa ServiMet en 1989, y tiene la peculiaridad de que desde abril de 2004, se constituyó un fideicomiso entre el Gobierno de la Ciudad y la Asociación de Colonos ZEDEC Santa Fe A.C., a partir de una negociación entre ambas partes donde la Asociación compuesta en su mayoría por dueños desarrolladores aceptaba regularizarse respecto al pago del impuesto predial y a aceptar la tarifa más alta, y el Gobierno se comprometía a destinar un porcentaje de lo recaudado por ese concepto al fideicomiso. El fideicomiso está orientado al mantenimiento asfáltico, de banquetas, alumbrado público, recolección de basura y seguridad.

Respecto a la zona de Santa Fe, el funcionario Delegacional dijo: “Ya ves que ese es el orgullo casi de México. Es una zona que se calcularon todos los...es una zona prácticamente perfecta porque ya toda la densidad, toda la construcción, las viviendas, etcétera, todo está perfectamente calculado para que eso funcione sobre ruedas....no es cierto. Para empezar, chécale cuántos accesos hay. Para llegar ahí es una bronca y salir no se diga. A lo mejor ahí ya dentro de lo que es Santa Fe ya se puede transitar de manera holgada, pero para salir o entrar en horas pico es una bronca. Entonces ahí está, primera falla. Segunda, pregúntales a la mayoría [...] pregúntales cómo está el servicio de agua y de drenaje fíjate, se abastecen con pipas muchos edificios. Y eso mucha gente no lo sabe ¿Por qué? Pues resulta ser que sí está la infraestructura, pero por cuestiones propias del crecimiento y del tiempo, que es relativamente nuevo... varios de los ramales principales están colapsados, están rotos [...] Pues para hacer esa reparación

cuesta dinero y tiempo...y el tiempo de ejecución les va a repercutir ahí. Las tomas de agua no están [...] O sea, ni conexión tienen, entonces tienen que abastecerse de agua potable por medio de pipas.“

Su perspectiva no encuentra eco en otros actores entrevistados. En primer lugar sobre la perspectiva del SACM, referiremos lo dicho por un funcionario de la Subdirección de Coordinación Delegacional: “Efectivamente, los que se manejan por pipas, pudiéramos llamarles predios irregulares. Nosotros no damos el agua a un predio irregular porque no está regularizado como debe de ser, y no estamos facultados para no observar la Ley de Desarrollo Urbano. En todo esto estamos en contacto directo con la Delegación. Nosotros en sí no manejamos pipas. Tenemos 8 para todas las Delegaciones, y son para cualquier emergencia. En Santa Fe se maneja mucho la situación social, porque parece mentira, pero se puede dividir en tres. Zona baja, media y alta. Porque de un lado de la avenida Santa Fe, si nos vamos por ahí, es una zona social baja. Si entramos a Santa Fe, a todo eso, es una zona social muy alta. Pero nosotros, insisto, debemos de darle el agua a todo el que nos lo pide. Y ahí precisamente en Santa Fe tenemos unas restricciones tremendas.”

Aquí ya se habla de una distinción entre zonas socioeconómicas. Esta perspectiva es reforzada por un representante de la Asociación de Colonos ZEDEC Santa Fe, A.C. declaró: “El problema no es que no haya agua, lo que pasa es que por los estándares que hay de vivienda y de corporativos en la colonia Cruz Manca y en los centros comerciales, hay un consumo que es mayor que el suministro, por lo tanto se requiere comprar adicionalmente agua en pipas.” Lo que nos parece rescatable de estas posturas divergentes es que se repite el fenómeno antes discutido de la falta de información actualizada por parte de todos los actores. Además, al analizar lo dicho por el gerente de la ZEDEC, encontramos que lo que se considera como un servicio

aceptable de abasto de agua puede variar considerablemente dependiendo del estatus socioeconómico.

El funcionario de la Delegación también hizo referencia a la Asociación de Colonos, a quienes considera que han tomado atribuciones que no les corresponden: “Porque luego ellos... pues yo la verdad no les veo las facultades, pero sí intervienen. Digamos son como la asociación, cuando estás en un condominio, ellos son los de la mesa directiva, y aunque hay cosas que no les incumben pero para cualquier conexión de agua o drenaje, ellos andan ahí viendo que estén todos los papeles y a veces permitiendo o no permitiendo ciertas cosas.” En este sentido se tiene una gestión de servicios bastante incorporada en el paradigma de gobernanza, sin embargo, parece que se ha caído en otro extremo, donde una asociación civil adquiere mucha autoridad y capacidad de interlocución pero sin que quede clara su fuente de legitimidad.

En resumen, los tres instrumentos informales para la solución de conflictos que identificamos en el estudio de esta Delegación son: (1) la capacidad para tomar decisiones que podrían permitir cierta negociación política en la Delegaciones (regularización por acuerdo y color político de las colonias); (2) se refuerza el aspecto de la falta de comunicación actualizada en los distintos actores; (3) diferencias de percepción respecto a lo que constituye un buen servicio de abasto de agua potable según el estatus socioeconómico; y (4) que la participación ciudadana, en el extremo, puede conllevar problemas de legitimidad.

7.3 Miguel Hidalgo

Entre 2004 y 2011, la Delegación Miguel Hidalgo ha tenido gobiernos panistas, es una Delegación con una extensión territorial de 46 km². Su población ha pasado de 352,640 habitantes en 2000 a 372,889 en 2010. Esto se traduce en un incremento porcentual respecto a densidad de 5.4% en una década. Las denuncias por falta de agua que reportó

el SACM para esta Delegación la ubican en el noveno lugar en 2005 con 4.2 denuncias por cada mil habitantes y en el cuarto lugar en 2010 con 14.3 denuncias. La colonia en la que más denuncias se han realizado entre 2004 y 2011 es Bosques de las Lomas con 1,955 denuncias. Respecto a la variación en la dotación de agua, sufrió una pérdida porcentual de 41.8% pues pasó de 679 litros por habitante por día en 2005 a 479 en 2011. Los Registros de Manifestaciones de Construcción tipo B por año han pasado de 296 en 2004 a 174 en 2011. En 2010, la Delegación contaba con 120,135 viviendas construidas, un incremento de casi 27 % con respecto al año 2000.

Esta Delegación destaca por la gran cantidad de zonas con Planes de Desarrollo Parciales, que son excepción al Programa de Desarrollo Urbano Delegacional. Según un funcionario de la Delegación Miguel Hidalgo, esto se debe a que: “En el Plan del 97 había mucha potencialidad para desarrollar inmuebles. El caso específico de la norma diez, donde si tú colindabas con una avenida importante, automáticamente y dependiendo de la superficie del terreno, podías construir hasta 22 niveles. Eso significaba pues más servicios. Más agua, más drenaje, más luz, más todo. [Pero] Hubo ciertas inconformidades vecinales en Ampliación Granada, en Polanco, en Las Lomas, en todos lados.”

La Delegación dio espacios para la participación ciudadana en el desarrollo de los Programas de Desarrollo, en la forma de consulta pública, pero realmente no hay mucho quórum. La manera en que funcionan las consultas públicas, son audiencias abiertas donde “toda la comunidad puede levantar la mano y expresarse. Y después viene el proceso de selección de propuestas, y hay algunas que sí se toman en cuenta y otras que no. Y así es como se toma la participación ciudadana en los procesos de modificación o actualización de los Programas Parciales o Delegacionales.” El quórum reducido no implica que las negociaciones sean sencillas. Los asistentes, incluidos los desarrolladores, tienen preferencias muy definidas que son difíciles de empatar, al

respecto declaró un funcionario de la Delegación: “...nomás llevamos desde el 2007, estamos en el 2012, y apenas ya se concluyó el procedimiento para la actualización del programa parcial de Polanco. O sea fue súper desgastante. Con cambio de administración...hay a quienes sí les interesa, a quienes no les interesa [...] Y es que fue precisamente por la confronta vecinal, también eso. Se les dio a conocer y no les gustó. Se volvió a modificar hasta que se logró ya un producto consensuado con vecinos y funcionarios.”

En esta Delegación, el ejemplo de interés es el polígono de actuación conformado por las colonias Ampliación Granada y Granada. La Ley de Desarrollo Urbano hace referencia a los polígonos de actuación como una figura que permite acomodar las factibilidades de servicios a conveniencia del desarrollador si varios predios están inscritos dentro del polígono. Si se tienen 3 predios, por ejemplo, tal vez dos colindantes y uno en frente. Entonces, éste tiene por decir factibilidad de servicios para H8 (habitacional, 8 niveles), el segundo también H8, y el tercero H3. Si con H8 se permiten 3,000 m² de construcción, y en el H3 1,000 m². Entonces es posible desarrollar un edificio de 7,000 m² como se prefiera acomodar. Tales polígonos han servido también como referencia para SEDUVI y SACM, donde en lugar de ver proyectos por separado, se hace un plan maestro de una zona más amplia respecto a agua potable, de drenaje y agua tratada, se identifican los refuerzos o necesidades de infraestructura de la zona y se reparten entre todos los desarrolladores interesados en construir en tal polígono. Para ello se programan juntas con los desarrolladores para explicarle por qué en ocasiones se les solicita que hagan refuerzos que están a una distancia considerable del predio donde van a edificar.

El principal movimiento inmobiliario en la colonia es de Grupo Carso. Respecto al mismo, el Coordinador de Comité Vecinal de Ampliación Granada en Miguel Hidalgo declaró: “La colonia Ampliación Granada, empieza exactamente donde está

Grupo CARSO. Grupo CARSO es presa Falcón y termina aquí en el triangulito donde están los juegos, que se llama Río San Joaquín. Pero a raíz de que Grupo CARSO, compró la mitad. Mira, prácticamente la zona popular, como ellos le llaman, viene siendo desde aquí más o menos [calle Mateo Alemán]. De aquí para acá donde te digo que está el triangulito. Toda esta parte es lo que ha comprado, según nos dicen...lo de Slim, las constructoras. Supuestamente tenemos entendido que en esta colonia, no sé si sea todo. Bueno es que antes esto era zona industrial, había fábricas, negocios.”

La respuesta desde SACM, es que para este desarrollo se construyeron refuerzos que subsanaban ampliamente el estrés sobre la infraestructura que implicaría la ocupación de los nuevos edificios. Un funcionario de la Subdirección de Factibilidades del SACM elaboró: “Se definieron lo que son las obras de reforzamiento que va a llevar, y ahorita los desarrolladores...de hecho tenemos una mesa de trabajo con ellos. Este polígono quedó muy bien...va a quedar muy bien reforzado. Ya tiene, de hecho, la parte de entrada a Polanco hicieron un reforzamiento grandísimo sobre lo que es Cervantes Saavedra, sobre el Ferrocarril de Cuernavaca y la parte de Moliere también. Quedó muy bien, inclusive se va a perforar un pozo por esa zona para tener toda una fuente de abastecimiento ahí.”

Sin embargo, a pesar de que no ha culminado la ocupación de los nuevos edificios, ya se perciben ciertas diferencias en el servicio de agua potable, pues según el Coordinador de Comité Vecinal de Ampliación Granada en Miguel Hidalgo: “...a raíz también de las nuevas obras...antes venía el chorro más fuerte. Ha disminuido...digamos, si venía con fuerza pues viene a la mitad prácticamente de fuerza...casi en un 50%. Hay días que viene más fuerte, hay días que baja la presión.” Un funcionario de la Delegación hizo eco de esto: “en la Colonia Granada, esto suscitó muchas quejas vecinales. De que ‘Se están llevando mi agua’, de que ‘Cada vez que abro la llave ya es menos el flujo’.”

En el caso del polígono de Granada y Ampliación Granada, las quejas provenientes de los vecinos de estas colonias tuvieron efectos tangibles, en palabras de un funcionario de la Subdirección de Factibilidades del SACM: “Hubo muchas inconformidades de los vecinos por tantas nuevas obras en la ciudad. Porque evidentemente...por ejemplo, uno de los proyectos donde hubo mucho ruido, fue todo el polígono de Ampliación Granada: Antara Polanco, Plaza Carso... todo eso. Que decían los vecinos: ‘¿De dónde vas a sacar el agua?’ Y Miguel Hidalgo es una de las Delegaciones que no tiene tanto problema por el agua, pero los vecinos dijeron... ‘A ver, ¿a todo esto que está llegando aquí, cómo le vas a dar agua...de dónde la vas a sacar?’ Entonces sí era tiro por viaje. Eso lo veíamos con gobierno central. Al respecto, complementó el un funcionario de la Delegación: “...de alguna manera para atender esa situación vecinal, en el 2008 se modificó el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano. Y en caso particular de la misma colonia Granada... [y de] la Ampliación Granada, se dejó de aplicar la norma 10, otorgándole a esos predios una zonificación directa hasta 10 niveles. Con eso se bajó la potencialidad.”

De lo visto para esta Delegación, podemos establecer que: (1) los vecinos pueden llegar a ser interlocutores importantes, pero sus desenlaces no necesariamente benefician o afectan a todos los habitantes de la Delegación, esto lo vemos en los Programas Parciales de Desarrollo Urbano que pueden llegar a limitar los niveles permitidos en una cierta colonia, que se constituye en excepción al Plan Delegacional; (2) el proceso de negociación para desarrollar los Planes y Programas puede ser muy lento y desgastante cuando tanto los vecinos como los desarrolladores tienen alta participación; (3) como se vio en la transformación de zona industrial en habitacional en el polígono de actuación Granada y Ampliación Granada, tenemos confirmación de que lo que es ganancia para un desarrollador, también lo es para otros lo que fomenta su organización (una decisión de autorización de desarrollo da certidumbre inmobiliaria a

la zona, los reforzamientos coordinados a la infraestructura hidráulica) ; y (4) los criterios para determinar la factibilidad para la conexión de nuevas construcciones a la red, no toman en cuenta las posibilidades de los vecinos para hacerse de cisternas y bombas para almacenar agua y subirla cierto número de pisos.

8 *Discusión*

En el apartado anterior vimos que el contexto del DF para el proceso de conexión a la red de agua potable para nuevas construcciones se caracteriza por una falta de información actualizada entre los distintos jugadores, así como por cierto margen para negociación por parte de las Delegaciones que puede dar trato preferencial a los más desaventajados o a quienes apoyan a su mismo partido. Otro aspecto importante del contexto es que las victorias o derrotas de los grupos vecinales suelen ser específicas, mientras que los resultados que favorecen a un desarrollador también favorecen a los otros, la atomización de posturas vecinales también se traduce en una mayor dificultad para la Delegación durante el proceso de elaboración y discusión de Programas de Desarrollo Urbano.

Además, que el aspecto socioeconómico es crucial para entender las percepciones del servicio, no sólo debido a los estándares de calidad esperados, sino a que no todos tienen los medios, que el SACM parece dar por sentados, para pagar las bombas y cisternas. Finalmente, rescatamos que cuando llega a consolidarse lo suficiente una asociación vecinal como para cargar con una porción importante del proceso de gobierno, surgen cuestionamientos a su legitimidad. Tras este sumario, lo que compete a este apartado es el análisis bajo los lentes de las tres hipótesis, de los criterios relevantes del proceso y de su cambio en el tiempo conforme a su compatibilidad con el desarrollo sustentable.

8.1 Certificado de Uso de Suelo

La certificación de Uso de Suelo es fiel a su nombre, se trata de hacer constar por escrito una realidad de hecho. La realidad de hecho se refiere aquí al Uso de Suelo establecido en los Programas Delegacionales y Parciales de Desarrollo Urbano. La certificación tiene una validez de dos años y consiste únicamente en la recepción de documentación sobre el predio, cotejo con la información ya disponible y emisión del Certificado. Según un funcionario de la Dirección del Registro de los Planes y Programas, en la SEDUVI: “Actualmente se está manejando lo que es el Sistema en Línea, en donde se agendan citas y el particular viene y ya nada más espera el momento en que llegue su cita, se registra, espera a que llegue el momento en que le van a atender, y que le reciban y le cotejen la documentación que presenta [...] En los Dictámenes el Sistema de Información Geográfica... o el Centro de Información Urbana para el Desarrollo y la Administración de la Ciudad de México que es el nombre que tiene el Sistema...es una herramienta que informa al particular acerca de la potencialidad que le aplica a un predio. Este Sistema opera con una base cartográfica y una base catastral, una base de datos que está fundamentada en la información de Catastro. No es una información que nosotros trabajemos propiamente, nos la envían ya trabajada. Se hacen adecuaciones a esta información por supuesto, todos los días se hacen actualizaciones a esta base. Cualquier particular llega a Tesorería, o aplica datos de su Boleta o Cuenta Predial...por supuesto es su derecho, sin embargo nosotros no tenemos esa actualización en automático. Nosotros tenemos esa actualización hasta que se de el acuerdo en donde el Área responsable recibe la información y por supuesto la adecua para que aparezca en el Sistema.”

Como puede verse, no hay elementos propiamente de evaluación de potencialidad, sino únicamente de cotejo con los Programas de Desarrollo Urbano. Esto

lo confirman las palabras de un funcionario de la Dirección de Desarrollo Urbano de la SEDUVI: “Cuando pides un Certificado, se revisa en el Sistema de Operación Geográfica y en los planos inscritos la zonificación y las normas que aplican. No se realiza un estudio como tal. O sea simplemente lo que ya está inscrito, que son los planos inscritos, se le da información a través del Certificado a la persona de manera oficial... que es la que califica tu predio.”

En consecuencia, concluimos que para las decisiones en este punto decisorio se preponderan los criterios técnicos. Asimismo, podemos establecer que la hipótesis nula basta como explicación de tal predominio pues tenemos que los derechos de propiedad se asignan en el proceso de deliberación que corresponde a la consulta pública para la elaboración de Programas de Desarrollo Urbano. El proceso es plural en el sentido de que no se excluye a nadie de participar, por ejemplo en el caso ya discutido de Miguel Hidalgo, sin embargo en esta investigación no se cuentan con los elementos suficientes para evaluar qué tan plurales son estos procesos en el total de las Delegaciones, ni con qué frecuencia los resultados favorecen a los desarrolladores o a los vecinos. Lo que podemos aseverar es que el proceso de asignación de derechos es anterior a la certificación, por lo que en ésta sólo se refrenda lo ya decidido. La compatibilidad con el desarrollo sustentable, en realidad, depende de lo ya decidido.

8.2 Factibilidad hidráulica

El siguiente punto decisorio en el proceso de conexión a la red es el dictamen de factibilidad hidráulica. Se había ya manifestado que el resultado del dictamen u opinión técnica puede tener tres desenlaces: positiva, positiva condicionada, o negativa. Si el servicio puede otorgarse se da factibilidad positiva, y si hacen falta algunos reforzamientos se da positiva condicionada. Para comprender la naturaleza de este dictamen recurriremos a un funcionario de la Subdirección de Factibilidades del SACM,

quien explica: "...la situación es que aquí cuando ellos [los vecinos] dicen: 'Es que no autoricen...', 'SACM no autoriza, nosotros somos parte de un trámite administrativo y ya.' [...] Nosotros damos una opinión, y en función de esa opinión es que al usuario se le dice: '¿sabes qué? sí es factible los servicios o no es factible los servicios.' y si es factible pues con estas condicionantes. Si no va a requerir condicionantes, pues también ya se les dice."

El proceso de dictamen, desde el punto de vista operativo no ha tenido cambios en el tiempo (aunque durante el periodo del Convenio, hubo una marcada disminución en las factibilidades solicitadas). Llega la solicitud de información a la Subdirección de Factibilidades del SACM, ésta transfiere la solicitud a la Dirección de Agua Potable y Alcantarillado, es una solicitud de información, donde se incluye un expediente donde se manifiestan las características del proyecto de construcción, que se transfiere a operación. Para tomar la decisión, según un funcionario de la Dirección responsable: "Más que nada se ven las presiones y la red. Se verifica uno de la red existente, los diámetros de la tubería, la presión que hay en la zona y aproximadamente más o menos las tomas que hay en ese tramo donde están solicitando la factibilidad. De tal forma que si se ve que hay una de 4 y se ve que hay varias de 2 pulgadas, entonces ahí ya se requiere que se amplíe esa tubería." En los casos de respuestas positivas o negativas no hay mayor complicación, pero en los casos donde la factibilidad es positiva condicionada, participa también la Subdirección de Proyectos en la determinación de los reforzamientos hidráulicos necesarios. A partir de tal revisión, se llega a una conclusión de factibilidad y se le da respuesta al usuario.

En la determinación de factibilidad está implícito el tema de la disponibilidad de agua, como puede apreciarse en los comentarios de un funcionario de la SACM respecto a los casos donde la factibilidad se da negativa sin siquiera realizar estudios de factibilidad: "Hay algunas zonas donde: 1) Son terrenos de suelo de conservación.

2) Donde no hay infraestructura, no hay fuentes de abastecimiento. Tlalpan tiene varias zonas así, que se suministra con pipas. Iztapalapa también por el nivel elevado; hay una batería de 12 pozos pero es insuficiente para la cantidad de gente que hay.” En resumen, más que una autorización, se trata de una opinión técnica llevada a cabo por un área que no está en contacto directo con los solicitantes y que no tiene incentivos para dar como positiva una factibilidad cuando la disponibilidad de agua y la infraestructura dictan lo contrario pues ellos mismos son responsables de garantizar tal disponibilidad. Están aquí los elementos para dar una explicación favorable respecto al desarrollo sustentable desde el marco conceptual de los mercados políticos, sin embargo, el horizonte no es tan positivo desde el marco de los derechos de propiedad, y en realidad este marco basta para evaluar este punto de decisión respecto al desarrollo sustentable.

Aquí los derechos de propiedad están asignados claramente en tanto a quiénes son los propietarios, pero no en tanto a los límites precisos de tales derechos ¿qué significa cantidad suficiente y calidad buena? La vaguedad de estos conceptos da un margen amplio para la toma de decisiones respecto a cuándo hay factibilidad hidráulica. Tal vez sea incluso una de las causas de que no se hayan realizado inversiones para la medición más precisa de la distribución del agua dentro de la red. Puesto que la frecuencia no está especificada, y ante la limitación de recursos del SACM, se ha optado por una manipulación de las frecuencias de abasto de agua, por lo que los estudios de factibilidad se reducen a un análisis de infraestructura respecto a diámetros de las tomas y en menor medida a las presiones disponibles. Esto conlleva una tendencia hacia el abasto intermitente en toda la ciudad, que será sólo útil para quienes cuenten con bombas de agua y cisternas, lo que aumenta la desigualdad entre estratos socioeconómicos. En consecuencia, encontramos que la falta de claridad en la

asignación de derechos de propiedad para la factibilidad hidráulica, aparta la toma de decisiones de los pilares social, y tal vez incluso ecológico, del desarrollo sustentable.

8.3 Registro de la Manifestación de Construcción

El tercer punto decisorio es el Registro de la Manifestación de Construcción. Lo que ocurre en este punto es que en la Ventanilla Única de las Delegaciones se recibe el ingreso de Manifestaciones de Construcción que el solicitante requiere. El expediente del proyecto se envía a la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano y ahí se revisa que las Manifestaciones vengan completas (con Certificado de Uso de Suelo, los pagos correspondientes al pago de derechos por la instalación de tomas de agua y por concepto de aprovechamientos) conforme a lo que dicta el Reglamento de Construcciones y el Manual de Procedimientos. Según el Director General de Obras y Desarrollo Urbano de la Delegación Miguel Hidalgo: “es una autodeterminación de pagos, pues el DRO debe de revisarlos, porque para eso está asumiendo su responsiva [...] como ellos manifiestan bajo protesta de decir verdad, de buena fe que cumplen con el reglamento, pues se les cree. Pero una vez que nosotros revisamos los expedientes y detectamos que tienen ciertas observaciones, se las notificamos ‘¿Sabes qué DRO? Te faltó el pago del agua, te faltó del impacto vial, te faltó cajón de estacionamiento’ y se les da un plazo para responder a esas observaciones y las subsana. Si no las subsana se manda a revocaciones de Manifestación.”

Aquí tampoco se realiza un estudio pues todo se basa en el principio de buena fe y en la pericia de los DRO, además de que el Certificado de Uso de Suelos, y la factibilidad de servicios sirven como avales para el proyecto. Se trata únicamente de una revisión documental que se atiene a lo indicado por la normatividad. Por lo tanto, en este punto puede decirse que los criterios son técnicos y que basta el análisis de los derechos de propiedad para determinar el grado de compatibilidad con el desarrollo

sustentable de los incentivos presentados por el marco institucional. Aunque en el ejemplo de Cuajimalpa se discutió la posibilidad de que se trate de manera preferencial a personas de estrato socioeconómico bajo o a quienes apoyan al mismo partido del gobierno de la Delegación, no ocurre así en el caso del Registro de Manifestaciones, en la primera instancia porque a las personas de estrato socioeconómico bajo (cuando se les da trato especial) se les regulariza por acuerdo, no a través del proceso normal de Registro de Manifestaciones, y esto está contemplado en la Ley. En la segunda instancia, porque la recepción de documentación, bajo protesta de decir verdad, se hace sin revisarse en la Ventanilla Única, por lo que no se discrimina entre simpatizantes de uno u otro partido. Tal fenómeno parece aplicar más bien a peticiones especiales (como obra pública) o la atención de quejas.

Luego de esta revisión de procesos que son fundamentales en el desarrollo urbano pudiera parecer poco creíble que el tema del uso de suelo (certificación y registro) se rija por criterios técnicos cuando hay tantos intereses involucrados. La clave está en que existe una separación de los procesos políticos y los técnicos. En la certificación de Uso de Suelo se realiza únicamente una comprobación de la información ya disponible en los Programas Delegacionales y Parciales de Desarrollo Urbano. Es en el proceso de formulación de estos Programas donde deben buscarse los procesos políticos. A partir de tal estudio podrá fundamentarse un juicio más sólido respecto a la compatibilidad de las políticas de desarrollo urbano con el desarrollo sustentable. Tal análisis se centraría en la interacción entre diferentes usos de suelo en un área determinada, los derechos de aprovechamiento de suelo y límites a los mismos y cómo las instituciones fomentan o disuaden determinados usos de suelo. Desafortunadamente, los límites de tiempo y recursos han llevado a que el análisis a conciencia de tal proceso político no esté considerado en esta investigación. Sin

embargo, a continuación, expondremos los elementos de cómo debe darse este proceso según la normatividad vigente para que el lector se pueda dar alguna idea al respecto.

Sucintamente, el proceso de elaboración y aprobación de los Programas consiste en la formulación del proyecto por parte de la Delegación en conjunto con la Dirección de Desarrollo Urbano de la SEDUVI. Una vez terminado este proceso, la SEDUVI emite el aviso de inicio de la consulta pública, donde pueden participar incluso los desarrolladores. La Delegación remite las propuestas resultantes a la SEDUVI y justifica la exclusión de aquéllas consideradas improcedentes. El proceso de criba es repetido en SEDUVI. En el siguiente paso, el proyecto se remite al Jefe de Gobierno, quien lo revisa y envía a la ALDF para su aprobación. En cada paso se puede regresar al anterior para que se realicen ajustes. Finalmente, el Programa resultante es promulgado y publicado. Es hasta entonces que se inscribe en el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano.

8.4 Conexión física a la red de agua potable

A diferencia de los puntos decisorios anteriormente discutidos, la conexión física a la red de agua potable no responde únicamente a criterios técnicos, apegados a normatividad. Tal afirmación se sustenta en que: (a) las Delegaciones compiten por la prioridad de inversiones en infraestructura que realiza el SACM con los desarrolladores que ya pagaron el aprovechamiento (Art. 302 del Código Fiscal); y (b) a pesar de que se cumpla con toda la normatividad, los vecinos pueden impedir la conexión a la red. Puesto que las decisiones no dependen únicamente de la normatividad, será necesario recurrir a los análisis más específicos de la influencia de mercados políticos y de relaciones de gobernanza. Por lo tanto, analizaremos cuál de las hipótesis alternativas explica de mejor manera el porqué del predominio de criterios políticos en las

decisiones tomadas en este punto decisorio, así como su compatibilidad con el desarrollo sustentable.

La evidencia respecto a (a) la encontramos en la declaración de un funcionario de la Dirección Operativa del SACM: “Nosotros como operación pedimos para el siguiente año para el Programa Operativo Anual de que consideren ciertas obras. Pero realmente nunca alcanza, siempre vamos atrás y a veces sale una emergencia más importante y ya no se hace. Entonces tenemos obras solicitadas desde hace años que por el presupuesto no se han podido realizar. A veces hay compromisos sociales con la gente, políticos. Hay mucho de esto en que las Delegaciones piden unas obras porque no tienen y...’bueno pues vamos a hacérselas’ y dejamos atrás la otra.” Así, queda establecido que cuando las construcciones requieren de reforzamientos hidráulicos y el SACM no cuenta con el presupuesto para realizarlos (obviamente cuando ya se ha realizado el pago del Art. 302), es posible que entren criterios políticos pues la prioridad en la lista de pendientes de inversión en infraestructura no está normada y puede verse influida por compromisos políticos en las Delegaciones. El criterio político sería de equidad respecto a producto, en este caso infraestructura disponible, aunque eso implique montos diferenciados de inversión.

Además de casos como Torres San Antonio en Álvaro Obregón y Ampliación Granada en Miguel Hidalgo donde hubo un proceso de negociación donde eventualmente se llegó a un acuerdo, también se habla de que hubo construcciones en las que el desenlace fue de no conexión, debido a oposición vecinal, a pesar de contar con los requisitos indicados por la normatividad. La evidencia respecto a (b), la encontramos en los comentarios de un funcionario de la Subdirección de Factibilidades del SACM: “La única participación que hubo con la Delegación [Miguel Hidalgo] fue una ocasión, pero no tuvo qué ver con lo que es Granada sino de otro desarrollo que está más pegado a la parte de Reforma, donde sí manifestaron...hubo oposición vecinal. Se

detuvo el desarrollo en Rubén Darío 227.” Asimismo, en lo comentado por un funcionario de la Dirección Operativa del SACM: “[los desarrolladores] saben que...el problema va a ser social cuando quieran entregar las casas porque los usuarios van a decir: ‘No pues cómo si no tenemos agua y le vas a dar ahora a una unidad.’ De hecho ha habido casos que suspenden obra los mismos vecinos, que no dejan instalar la toma... Principalmente ha pasado en Azcapotzalco. Ha habido un caso en el que no dejaron instalar una tubería.” El criterio político sería de equidad respecto a demanda ponderada políticamente, pues se atiende de igual manera a quienes tienen la misma capacidad de causar conflictos.

8.4.1 Costos y beneficios directos

Una vez establecido (a) y (b), identificaremos los jugadores involucrados y aplicaremos los lentes conceptuales de nuestras hipótesis alternativas (mercados políticos y relaciones de gobernanza). Para ello, haremos la analogía de la conexión a la red de agua potable como un juego. En esta lógica, a partir de unas condiciones iniciales dadas por los derechos de propiedad, se comienzan a asignar costos y beneficios (Tabla 1). Los jugadores que ganan buscan mantener el statu quo, mientras que los que pierden buscan cambiarlo. Para ello, cada jugador tiene estrategias que incluyen el trato con otros jugadores.

Tabla 1. Costos y beneficios directos

	Costos directos	Beneficios directos
No conexión	<ul style="list-style-type: none"> a) Sin conexión a la red, la vivienda es inhabitable por lo que se reducirá la oferta de viviendas en la zona (desarrolladores). b) Pérdida de inversión (desarrolladores) 	<ul style="list-style-type: none"> a) Se mantiene la presión y la cantidad de agua disponible por cada toma en la zona (vecinos).
Conexión cuando la factibilidad fue condicionada	<ul style="list-style-type: none"> a) Si los refuerzos hidráulicos no se realizan o son insuficientes, disminuye la presión del agua en la zona (vecinos). b) Si no se incrementa la dotación de agua en ese sector de la red, disminuye la cantidad de agua que le corresponde a cada toma (vecinos). 	<ul style="list-style-type: none"> a) Se incrementa la oferta de viviendas en la zona (desarrolladores). b) Se genera certidumbre inmobiliaria (desarrolladores).
Conexión	<ul style="list-style-type: none"> a) Si no se incrementa el caudal de agua o se encuentran nuevas fuentes, disminuye la cantidad de agua que le corresponde a cada toma (vecinos). 	<ul style="list-style-type: none"> a) Se incrementa la oferta de viviendas en la zona (desarrolladores). b) Se genera certidumbre inmobiliaria (desarrolladores).

8.4.2 Análisis y clasificación de jugadores

Atendiendo a los costos y beneficios presentes en la Tabla 1, clasificaremos a los jugadores conforme a dos criterios, el tipo de participación que tienen en el juego y su postura a priori ante nuevas conexiones a la red de agua potable. Respecto al tipo de participación que tienen en el juego, se puede diferenciar entre jugadores puros, árbitros, y periféricos. Los jugadores puros vendrían a ser los vecinos y los desarrolladores ya que son quienes más ganan o pierden de manera directa ante el resultado de conexión o no conexión para nuevas construcciones. Los árbitros serían el SACM, la SEDUVI y los gobiernos Delegacionales, pues funcionan como aduanas a cualquier iniciativa de conexión a la red de agua potable.

Los jugadores periféricos vendrían a ser la PAOT y los DRO, estos jugadores participan en el juego pero no son determinantes en uno u otro sentido. En el caso de la PAOT porque sus recomendaciones no son vinculantes. En el caso de los DRO porque

los árbitros revisan sus declaraciones, ejemplo de ello es lo dicho por un funcionario de la Delegación Álvaro Obregón: “En ese momento, si el DRO trata de sorprender a la autoridad diciendo que va a hacer 4,999 ó 9,999 metros y ‘no voy a impactar la zona’, y yo lo mando al ente de la Secretaría y me contesta lo contrario, la responsabilidad se la fincamos al DRO por tratar de sorprendernos.” Además, los desarrolladores tienen la libertad de contratar a un DRO distinto si están inconformes con la labor de alguno en particular, por ejemplo lo dicho por un funcionario de la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano en Cuajimalpa: “hay unos muy buenos, pero la verdad hay otros que firmamos, porque yo soy también corresponsable...firmamos nada más la verdad por kilo o por correspondencia. Es feo decirlo pero...incluso a mí me han dicho ‘Oye, ¿sabes qué?, quiero una firma para tal lado ¿Cuánto me vas a cobrar?’ ‘Pues mira mejor dime...mira mi arancel es tanto...’ [...] Firmamos ya luego, pero les hago observaciones, ‘Oye es que esto no...no funciona así’ ‘Pues tú dime si lo firmas o no’ ‘Pues ahí está’.” Sin embargo, es necesario aclarar que puede haber excepciones notables para DRO bien establecidos que tengan el conocimiento contextual, los contactos y la reputación para negociar de manera preferencial con la autoridad en una zona determinada. Tales DRO ciertamente no podrían considerarse como periféricos pero por sus mismas características son una minoría.

Respecto a las posturas a priori sobre resultados del juego preferidos, podemos tener a quienes están a favor de la conexión, quienes están en contra, y los neutrales. Se trata de generalizaciones a partir de los incentivos que cada jugador enfrenta, no se pretende decir, por ejemplo, que si uno de los jugadores está en contra esté dispuesto a obstaculizar activamente una posible conexión a la red. Entre quienes están a favor de la conexión se encuentran la SEDUVI, los desarrolladores y los DRO. La SEDUVI está a favor porque su objetivo es "...impulsar el desarrollo competitivo de la ciudad y fomentar proyectos de impacto social que garanticen un desarrollo urbano sustentable

de la Ciudad de México.” Los desarrolladores están a favor pues esto se traduce en ganancias económicas. Y los DRO también tienen incentivos económicos para estar a favor pues se les paga por trámite.

Entre quienes están en contra se encuentran el SACM y los vecinos. Para el SACM, cada nueva conexión significa mayor estrés sobre la disponibilidad de agua y mayor dificultad de gestión de la red, esto es significativo pues su misión es “Prestar a los habitantes del Distrito Federal, los servicios de Agua Potable [...] en cantidad y calidad suficiente, mediante el uso eficiente de los Recursos del Sistema de Aguas de la Ciudad de México.” Para los vecinos, el motivo de que estén en contra de nuevas conexiones es que reconocen al agua (y la presión a la que llega la misma) como un recurso finito, incluso en las Delegaciones que menos sufren por este concepto se ha visto cómo la disponibilidad ha ido disminuyendo en los últimos diez o quince años, ya sea por la presión o por los horarios a los que llega el agua, por lo tanto, no quieren comprometer aún más su posibilidad de consumo.

Finalmente, los jugadores que son neutrales respecto a la conexión son la PAOT y las Delegaciones. La PAOT es totalmente neutral pues el resultado de conexión o no conexión no la afecta de ninguna manera. En cambio, aunque las Delegaciones son neutrales a priori, en realidad esto se refiere a que no tienen preferencias homogéneas, el motivo es que en cada Delegación tienen un peso político distinto los vecinos y los desarrolladores, lo que influye en las preferencias de la Delegación.

8.4.3 Hipótesis alternativa: mercados políticos

La hipótesis alternativa provista por este marco conceptual especula que el predominio de criterios en las decisiones pertinentes depende en parte de las instituciones (incluidas las políticas), en tanto que acentúan o atemperan la influencia de mercados políticos. Pero sobre todo, de la capacidad de intercambiar factores políticos de los actores

involucrados. De manera que los jugadores que tengan menores costos de transacción para organizarse y mayor poder para incidir en la modificación de las reglas del juego, serán quienes obtendrán los resultados preferidos de política (conexión o no conexión). Simultáneamente, un proceso donde exista aislamiento de los tomadores de decisión y un servicio profesional de carrera, será menos favorecedor a la influencia de tales mercados políticos.

Respecto al fenómeno de que las Delegaciones compiten por la prioridad de inversiones en infraestructura que realiza el SACM con los desarrolladores que ya pagaron el aprovechamiento (Art. 302 del Código Fiscal), la lectura que podemos extraer a partir del marco conceptual de mercados políticos sería la siguiente: las Delegaciones hacen compromisos políticos para incrementar o mejorar la infraestructura de una determinada zona, por su parte los desarrolladores pagan por un artículo para que SACM lleve a cabo los reforzamientos que permitan realizar la conexión a la red. Desde el punto de vista del SACM, conceder prioridad a las Delegaciones significa una potencial contribución al presupuesto del que disponen para invertir en infraestructura, mientras que darle prioridad a los reforzamientos hidráulicos, significaba (antes de la reforma al Art. 302), una disminución del presupuesto disponible.

Para entender por qué la inversión en reforzamientos no se veía compensada por la recepción del pago por aprovechamiento contenido en el Art. 302, nos referiremos a lo dicho por un funcionario de la Subdirección de Coordinación Delegacional del SACM: “De acuerdo al Art. 302 del Código Financiero anterior dice que podrás depositar la cantidad que ya viene establecida en el Código Financiero, de acuerdo a los metros que tienes tanto de predio como de construcción. Te decían que lo tenías que depositar. Tú lo depositabas, lo *enterabas* como se dice, a Tesorería, pero Tesorería da la mala situación que no nos regresaba el dinero. Y había obras que las hacíamos dentro

de uno o dos años... o hasta que nosotros tengamos el recurso. Y como ya había pagado el desarrollador, nos exigían que les diéramos el servicio...pero muy comprometido. Y ahí vienen los problemas, te quito a ti para darle a él ¿por qué? porque no tengo el reforzamiento que te pedí ¿Por qué? Porque tú lo enteraste a la Tesorería y ellos nunca me lo dieron a mí SACM. Ese es el meollo del asunto con los órganos desconcentrados.”

Y para hacer patente el proceso de coordinación presupuestal entre Delegaciones y SACM, presentamos el siguiente comentario del mismo funcionario: “Nosotros cada septiembre, octubre, iniciamos la programación de un POA. ¿Qué es? Programa Operativo Anual para el ejercicio siguiente. A efecto de no duplicar y priorizar acciones tanto Delegacionales como de SACM...porque hay que ver. Nosotros nos encargamos de la red primaria que es de 6 pulgadas en adelante. De la red secundaria se encarga la Delegación. Sin embargo, como te digo, priorizamos necesidades tanto Delegacionales como del SACM [...] Pero nos juntamos con las delegaciones a efecto de priorizar y decir: ‘¿Tú qué vas a hacer y yo qué hago? O ¿qué hacemos entre los dos?’.”

Sin embargo, el hecho de que el Art. 302 haya cambiado en 2011 para incluir la posibilidad de que SACM solicite al desarrollador hacer el pago en especie, sugiere la posibilidad de que los desarrolladores como grupo de interés tengan una considerable facilidad para organizarse e influir en la modificación de las reglas del juego. Ello porque a partir de la modificación mencionada, logró resolverse para SACM la disyuntiva en cuanto a prioridades de inversión, pues sin dejar de atender las solicitudes de las Delegaciones, el pago en especie de los desarrolladores agregó a su capacidad para ampliar y mejorar la infraestructura, en lugar de reducirla. Aquí encontramos eco de lo visto en las Delegaciones estudiadas, donde encontramos que lo que gana un desarrollador lo gana para el resto de los desarrolladores en una cierta zona.

Respecto a que incluso cuando el desarrollador cumple con toda la normatividad, los vecinos pueden impedir la conexión a la red, la perspectiva de mercados políticos podría plantearse como que SACM lleva a cabo un balance del potencial mediático o efectivo de conflictividad de los vecinos que están en desacuerdo con la conexión a la red de nuevas construcciones. Cuando se trata de vecinos bien organizados, con la voluntad y capacidad de manifestarse cerrando una calle o impidiendo los trabajos de reforzamiento o de conexión. Se forman entonces reuniones de conciliación donde se presentan propuestas de cooperación. En casos de vecinos menos organizados y numerosos, los vecinos solicitan al SACM que justifique y explique las razones por las que tomó una decisión determinada.

El proceso de conciliación para casos más delicados políticamente, fue explicado por un funcionario de la Subdirección de Coordinación Delegacional del SACM: “Cuando se empieza a ver el clima político muy agitado y nosotros ya no podemos, tiene que intervenir el gobierno central. Ellos tienen monitoreado toda la ciudad o tienen monitoreo cuando hay bloqueos o hay inconformidades, o hay intentos de bloqueo. Luego, luego mandan a la gente en moto para que revisen y vean cómo está y empiecen a llamar a las dependencias. Ellos nos abren campo para el diálogo. Y nosotros llegamos a dar la información técnica operativa del porqué. Y de ahí se derivan o se llegan a acuerdos [...] hay un salón ahí [en Gobierno Central] que se llama Fuerza del Diálogo, en donde se llevan a cabo las conciliaciones. Ahí ya llegan los vecinos...una representación de vecinos y nos dicen: ‘A ver ¿qué pasa?’ ‘Pasa esto por esto y esto...’ ‘¿Qué me ofreces?’ ‘Te ofrezco que en 3 ó 4 días...una semana’.”

Respecto al proceso de justificación para el caso de vecinos menos rijosos, haremos referencia a lo dicho por un funcionario de la Subdirección de Factibilidades del SACM: “Hay diferentes vías por las que los ciudadanos actúan. La que es cuando realmente es una necesidad, que yo lo identifico como que, primero, ‘No te vengo a

madrear, quiero saber qué está pasando, no nos van a dejar sin servicio' [...] Parte de la solución es demostrándoles que se está generando infraestructura para no afectar los servicios. Precisamente los reforzamientos hidráulicos son medidas de compensación para no descompensar la zona.”

Tanto en las prioridades para la inversión en infraestructura como en el trato con vecinos tenemos una considerable falta de aislamiento de los tomadores de decisión respecto a la influencia de grupos de interés. Aunque esto podría llevarnos a la incompatibilidad con el desarrollo sustentable, tenemos que la cercanía de los tomadores de decisión en el caso de la conciliación con vecinos, podría servir como contrapeso a los fenómenos mencionados en la sección anterior de falta de información actualizada entre los jugadores y a la dificultad que pudieran tener los vecinos para organizarse como voz homogénea durante el proceso de deliberación para los Programas de Desarrollo Urbano. En este sentido, la posibilidad de sabotear la conexión a la red para una nueva construcción es, tal vez, una forma de que el desarrollo económico no deje de lado el desarrollo social en tanto que los vecinos pudieran ver perjudicada su situación en ese sentido. Sin embargo, tal mecanismo es volátil por naturaleza y fácilmente se puede trastocar en una relación clientelista, ajena al concepto de desarrollo sustentable.

8.4.4 Hipótesis alternativa: relaciones de gobernanza

La hipótesis alternativa provista por este marco conceptual establece que los criterios para la toma de decisiones en los puntos decisorios del proceso de conexión a la red secundaria de agua potable para nuevas construcciones en el DF vienen dados por criterios técnicos o políticos dependiendo de las relaciones existentes entre los jugadores. Además, que la compatibilidad con el desarrollo sustentable viene dada por el grado de interacción entre ciudadanos y gobierno.

En cuanto a que las Delegaciones compiten por la prioridad de inversiones en infraestructura que realiza el SACM con los desarrolladores que ya pagaron el aprovechamiento (Art. 302 del Código Fiscal), el marco conceptual de relaciones de gobernanza hablaría de que la relación entre SACM y Delegaciones es de negociación inter-organizacional. Aunque pueden tener objetivos distintos, el SACM busca aumentar la infraestructura y las Delegaciones buscan cumplir con compromisos políticos, ambos deben ponerse de acuerdo para el aumento y mejoramiento de la infraestructura hidráulica, pues ello contribuye a las metas de ambos. No obstante, hay algunas Delegaciones como Cuauhtémoc que tienen tal grado de cobertura que prácticamente SACM ya no realiza proyectos de aumento de infraestructura.

En cambio, la relación entre SACM y desarrolladores ha sufrido una transformación importante. Hasta antes de la modificación al Art. 302 del Código Fiscal, se trataba de un contrato agente-principal, donde el agente (desarrolladores) y el principal (SACM) tienen objetivos divergentes y una considerable asimetría de información a favor del principal. No podía hablarse de negociación inter-organizacional pues los desarrolladores no tenían realmente nada que ofrecer. Por citar a un funcionario de la Subdirección de Proyectos del SACM: "... antes pasaba que no se veía reflejado en el presupuesto ese pago y esa obra no se sacaba. Entonces se iban implementando poco a poquito y el desarrollador se desesperaba porque no veía luego luego su dinero de todo esto." Las opciones que tenían para resolver la situación de que no se llevaran a cabo los reforzamientos era inconformarse ante SACM o financiar los reforzamientos a pesar de haber ya pagado el aprovechamiento. Al respecto declararon de la Dirección Operativa del SACM: "Y sí está obligado SACM a darle agua pero hasta que pueda hacer la línea. Cuando haya el presupuesto porque realmente éste se considera por año y si hay algún faltante no se tiene para hacerse ese año y se tiene que

programar para el siguiente [...] se programan algunos reforzamientos para el siguiente año. Y hay otros que los desarrolladores aceptan hacer aun cuando ya hayan pagado.”

Luego de la modificación al Art. 302, la relación pasó a ser de cooperación sistémica. Es claro que tiene elementos de negociación pues el SACM puede solicitar mas no exigir el pago en especie del aprovechamiento, sin embargo hay otras características de la relación que consideramos que la distingue de la negociación inter-organizacional. Si bien el desarrollador puede inconformarse y realizar el pago en efectivo, esto redundaría en que el dinero ya no llega a SACM, lo que manda al reforzamiento a la lista de espera que retrasa en esa misma medida la construcción. Además, hay múltiples reuniones con los desarrolladores, por ejemplo en un polígono de actuación para explicar no sólo los reforzamientos que son necesarios en la zona, sino los motivos de los mismos.

Esto puede leerse como una reducción de ruido, una de las características que diferencian a la coordinación sistémica de la negociación inter-organizacional. La otra característica, coordinación negativa, también está presente, pues están presentándose iniciativas del SACM para reducir los tiempos de respuesta para el dictamen de factibilidades. Como muestra lo comentado desde la Subdirección de Proyectos del SACM: “...como Subdirección de Proyectos de todos los que realizamos, tratamos de no generar tanta burocracia. Te comento por ejemplo, ha pasado que me llegan diez o doce proyectos, los revisamos y tienen pequeños errores y todo. Nosotros lo que hacemos es minimizar el aspecto burocrático. Que es decir: ‘Bueno pues como tengo este detalle ¿sabes qué? le hablamos al desarrollador. A ver, mira tienes estos ciertos detalles’.”

Respecto a que incluso cuando el desarrollador cumple con toda la normatividad, los vecinos pueden impedir la conexión a la red, la perspectiva de relaciones de gobernanza nos hablaría de que la relación entre SACM y vecinos es de

negociación inter-organizacional cuando se trata de vecinos bien organizados, con la voluntad y capacidad de manifestarse cerrando una calle o impidiendo los trabajos de reforzamiento o mantenimiento a la infraestructura. Se forman entonces reuniones de conciliación donde se presentan propuestas de cooperación que redundan en compromisos tanto para el SACM o para los desarrolladores como para los vecinos. En casos de vecinos menos organizados y numerosos, se trata más bien de un contrato agente-principal donde los vecinos como agentes solicitan al SACM como principal que muestre las razones por las que tomó una decisión determinada, que la justifique y explique.

Por otra parte, también puede ser importante la relación entre vecinos y desarrolladores. En la misma hay tres aspectos (todos ellos contingentes): información dada a los vecinos con el fin de obtener su venia para un desarrollo; enfrentamiento entre ambos grupos debido a inconformidades de los vecinos, lo que puede redundar en detener por completo un desarrollo; y la negociación, que puede ser o no mediada por alguna dependencia de gobierno, donde se intercambian ofertas y demandas para permitir una construcción determinada. Citando a un funcionario de la Subdirección de Factibilidades del SACM: "...hay compromisos donde se dice 'A ver ¿cuáles son las condicionantes que tiene este predio?' Muchas veces los vecinos te van a...al desarrollo te van a decir 'Bueno, sí...te vas a poner aquí ¿pero sabes qué? nos vas a echar la mano, necesitamos que de este lado, donde queda esta área...pues ponle arbolitos. De este lado, pues échanos la mano, cámbiale el drenaje'."

8.4.5 ¿Es sustentable?

Durante la búsqueda de una ciudad rica, verde y justa, surgen los conflictos de la propiedad (estado no te metas en la competencia pero regula para que haya beneficios), recursos (disputas sobre el uso que debe darse a los mismos) y desarrollo. El problema

del desarrollo existe a una escala global, pero también puede bajarse al nivel local. Este problema está ligado al dilema de cómo mejorar la calidad de vida de los más desaventajados, cuando las iniciativas de sustentabilidad apuntan a la restricción del desarrollo económico, lo que impide hacer mejoras en el desarrollo social. Una de las arenas donde este dilema debe resolverse es en la prestación de servicios públicos, cuya calidad es en general patente para la ciudadanía, pero donde no es tan claro cómo se forman y llegan a predominar los criterios que determinan las decisiones cuya suma determina la sustentabilidad de tales políticas.

Ante los conflictos, son importantes las instituciones, pues definen la composición, intereses e interacciones de los actores que importan y están interesados en el tema; definen las jurisdicciones y la coordinación intersectorial; también tienen influencia al determinar el cambio ambiental que ocurre en el entorno. Una explicación causal sobre por qué imperan ciertos criterios decisorios en la provisión de servicios públicos podría partir de un estudio de los poderosos, quienes debido al cúmulo histórico de circunstancias y acciones, así como a otros factores variados y difíciles de discernir por completo se encuentran en una situación de poder. Para mantener tal poder, establecen instituciones formales que se complementan con instrumentos informales para la solución de conflictos (difíciles de imponer arbitrariamente) para dar pie a los derechos de propiedad. Las instituciones formales tienen un gran peso en especificar los derechos de propiedad y sus propietarios, mientras que los instrumentos informales para la solución de conflictos lo tienen en que los mismos sean respetados.

Los derechos de propiedad inciden de dos maneras en los criterios decisorios para servicios públicos, una directa y otra indirecta. La manera directa se refiere a que los criterios de las decisiones se orientan a lo establecido respecto a cuáles derechos existen y quiénes son los propietarios, normalmente a favor del statu quo en cuanto a quien detenta el poder. La manera indirecta en que los derechos de propiedad inciden

sobre los criterios decisorios es a través del impacto que tienen los mismos en fijar los incentivos para que los jugadores se relacionen de tal o cuál manera, pues los propietarios de los derechos tendrán mayor margen para negociar con los demás. Cuando quedan establecidas las reglas, y por tanto los incentivos, queda también establecida la mayor o menor dificultad para realizar transacciones políticas, es decir para atemperar o acentuar la influencia de mercados políticos en las decisiones respecto a la provisión de servicios públicos.

En vista del peso que tienen las instituciones formales para la resolución de conflictos relativos al desarrollo sustentable, es pertinente preguntarse cuáles características deben tener tales instituciones para que fomenten el balance entre los objetivos de ciudad rica, verde y justa. Las respuestas provenientes de las teorías de derechos de propiedad, mercados políticos y relaciones de gobernanza sugieren: establecer derechos de propiedad claros y asignarlos de manera plural; aislar a los tomadores de decisión de los grupos de interés y que esos tomadores de decisión estén ahí por sus propios méritos; fomentar relaciones entre árbitros y jugadores que propicien una mayor interacción entre los mismos.

Esto nos lleva a considerar que si bien la normatividad y las instituciones políticas establecen la estructura de incentivos que atempera o acentúa la influencia de mercados políticos, también determina las estrategias de los jugadores, lo que da forma a las relaciones entre los mismos. Aunque es difícil establecer la dirección de la causalidad, pues que las instituciones determinen la influencia de mercados políticos y relaciones entre jugadores es igual de plausible a priori que relaciones entre jugadores donde se siguen estrategias para reducir o incrementar la influencia de un determinado mercado político, lo que llevaría a impulsar cambios en la normatividad.

Una explicación posible apuntaría a que las Delegaciones compiten por la prioridad de inversiones en infraestructura que realiza el SACM con los desarrolladores

que ya pagaron el aprovechamiento, esto resulta a favor de las Delegaciones, porque ayuda al SACM a cumplir con sus objetivos organizacionales, lo que puede interpretarse como que las Delegaciones tenían mayor potencial para intercambiar factores políticos. Por otra parte, la prioridad de las inversiones no está normada, lo que hace difícil defender que hay criterios técnicos que debieron haber imperado en la decisión. Además, de alguna manera se impulsó un cambio al Art. 302, luego del cuál los desarrolladores ganaron la capacidad de ayudar a cumplir con los objetivos de aumento de infraestructura, lo que permitió a SACM librarse de elegir entre uno y otro. El cambio de reglas parece haber cambiado el tipo de relaciones a través del cambio de incentivos, pero ese cambio de reglas tuvo como beneficiario directo a los desarrolladores.

Respecto a los casos donde los vecinos llegan a impedir la conexión a la red, podría hablarse de que las relaciones entre vecinos y SACM están influidas en buena medida por el potencial de intercambiar factores políticos de los vecinos (materializado en bloqueos). Pero además, también importan las relaciones más transitorias entre desarrolladores y vecinos, por lo que las jurisdicciones tienen una gran relevancia, ya que además de determinar los derechos de propiedad (el B2 trataba de manera distinta a las Delegaciones centrales de las periféricas), también cambian los actores individuales con los que se debe negociar.

¿Qué tan compatible con el desarrollo sustentable son los incentivos presentados por el marco institucional para la toma de decisiones en el proceso de conexión a la red? Los derechos de conexión están claramente asignados a favor de los vecinos ya existentes, pues quienes buscan conectarse deben pagar por los reforzamientos a la infraestructura (considerando la conexión como independiente a la factibilidad, discutida anteriormente). La asignación no es propiamente plural pues tiene sesgo a favor de los vecinos con mayor antigüedad, pero esto puede ser considerado como

contrapeso a las facilidades que hay en otros procesos para el desarrollo urbano. Los tomadores de decisión no están aislados, aunque ya vimos que en el caso del trato con los vecinos esto puede incluso llevar a una mayor interacción entre los mismos y las autoridades, lo que en presentaría incentivos para una toma de decisiones más compatible con el desarrollo sustentable.

Es indudable que la restricción presupuestal del SACM lo ha conducido a realizar innovaciones en la dirección del desarrollo sustentable, sin embargo, su dependencia económica, la vaguedad de la normatividad, y la ineficiencia legislativa para mantener actualizada tal normatividad, lo han llevado a una relación que parece fuera de lugar con las Delegaciones en tanto a la decisión de prioridad para inversión en infraestructura. Por otra parte, aunque las relaciones de conciliación con vecinos pueden verse como una posibilidad de mayor interacción conducente a la sustentabilidad (en su aspecto social), el hecho de que no estén institucionalizadas tales relaciones, hacen que sea difícil distinguir el diálogo justificado para cumplir con objetivos consensuados de los sabotajes por motivos políticos.

9 Conclusiones

El desarrollo como proceso que permita a los individuos y grupos humanos, presentes y futuros, mejorar su bienestar a través la reducción de la pobreza, la desigualdad y la degradación ambiental, depende no sólo del estado actual de la tecnología y de la capacidad de los ecosistemas para absorber los desechos originados en la actividad humana, sino también de la organización social respecto a la gestión y consumo de los recursos. Retomando lo planteado por Leitmann (2006) respecto a la importancia de los factores institucionales para resolver los conflictos, encontramos que el poder relativo de los actores que importan y están interesados en el tema puede tener gran variación

incluso al interior de los grupos (DRO, desarrolladores y vecinos), lo que da gran variabilidad también a las interacciones. Aunque los problemas ambientales no parecen tener gran variedad entre jurisdicciones, sí queda patente que hay problemas graves de falta de información actualizada cuyo origen puede trazarse a una deficiente coordinación intersectorial (SEDUVI y SACM).

En esta contribución encontramos, a través de un análisis documental y de entrevistas, que nos permitieron conocer múltiples perspectivas, que los incentivos generados por la estructura institucional asociada al proceso de conexión a la red de agua potable llevan a conclusiones diversas respecto a su compatibilidad con el concepto de desarrollo sustentable. La diversidad depende del punto decisorio bajo discusión. En el caso del Certificado de Uso de Suelo y el Registro de la Manifestación de Construcción, tuvimos resultados inconclusos pues la diversidad de Planes y Programas requiere de un estudio a profundidad respecto a qué tanto la pluralidad de participación que está en la letra, también se presenta en la práctica. Por su parte la factibilidad de agua muestra claramente que para que los incentivos se dirijan hacia la sustentabilidad, es necesario precisar el alcance de los derechos asignados respecto a cantidad y calidad del agua potable. Su ausencia ha traído entre otras consecuencias un sesgo contra los sectores socioeconómicos más desaventajados, por el requerimiento cada vez más extendido de contar con bombas y cisternas.

El punto decisorio de la conexión física a la red resultó ser el más difícil de evaluar. Esto se debe en parte a la evolución normativa a la que fue sometido. Por ello, fue necesario ir más allá del análisis desde la perspectiva de los derechos de propiedad para determinar los méritos del marco institucional respecto a los incentivos que presenta para las decisiones de conexión (o no) a la red de agua potable para nuevas construcciones. Las perspectivas conjuntas de los marcos conceptuales de derechos de propiedad, mercados políticos y relaciones de gobernanza nos llevaron a concluir que

los derechos de conexión están claramente asignados y su alcance también es transparente. Sin embargo, no han sido asignados pluralmente pues existe cierto sesgo a favor de los vecinos con mayor antigüedad. Los tomadores de decisión no están aislados, lo que en principio podría incrementar la influencia de mercados políticos, pero no necesariamente resta a la sustentabilidad pues permite a los tomadores de decisión interactuar con los vecinos de manera cotidiana.

Respecto a los conflictos entre los tres componentes del desarrollo sustentable (ecológico, social y económico), encontramos que el marco institucional tiene varios pendientes en el conflicto de la propiedad, tanto para especificar mejor el derecho al agua y un mínimo social respecto al aprovechamiento de infraestructura como para mantener actualizada la normatividad. Respecto al conflicto de recursos (la regulación de su explotación), tenemos resultados inconclusos respecto al Uso de Suelo, pero no ocurre así respecto al agua, pues es clara la prioridad asignada al uso habitacional de la misma, así como las restricciones a la búsqueda de nuevas fuentes primarias. Finalmente, el conflicto de desarrollo es el que se mueve con mayor dinamismo, con políticas de desarrollo que han tirado en direcciones opuestas como las simplificación de trámites asociadas al *Doing Business* del Banco Mundial y el B2 que restringía el desarrollo inmobiliario fuera de las Delegaciones centrales. Encontramos el espejo de tales políticas, concerniente a la infraestructura hidráulica, en el sesgo a favor de los vecinos con mayor antigüedad, por oposición a la reforma al Art. 302 del Código Fiscal que ha facilitado en gran medida la conexión a la red de nuevas construcciones, siempre y cuando los desarrolladores paguen en especie por los reforzamientos requeridos.

Este documento pretende, como corolario, convencer al lector de que hacen falta más estudios de caso en México sobre cómo se resuelven los conflictos inherentes al desarrollo sustentable en entornos urbanos. La expectativa es que se genere una batería de instrumentos de política que permita salvar el escollo generado por visiones de corto

plazo y estrechas en los esfuerzos para el desarrollo. La necesidad de tales instrumentos se evidencia con la dificultad para compensar el incremento en el deterioro ambiental asociado con el crecimiento poblacional proyectado, incluso con cambios drásticos en los patrones de consumo e innovaciones tecnológicas. Consideramos que esta línea de investigación debe estar necesariamente asociada a un análisis de los criterios de equidad por dos motivos: (1) porque las inequidades en sí mismas ayudan a perpetuar la pobreza, lo que genera círculos viciosos que involucran impactos nocivos en los ecosistemas; y (2) porque dificulta la cooperación entre partidos de estatus socioeconómicos diferentes, al plantear incentivos y prioridades divergentes (como las observadas entre países desarrollados y países en vías de desarrollo).

Referencias

.....

Fuentes académicas

- Alchian, A. A., & Demsetz, H. (1973). The Property Right Paradigm. *The Journal of Economic History*, 33, 1, 16-27.
- Bachrach, P., & Baratz, M. S. (1962). Two faces of power. *The American Political Science Review*, 947-952.
- Bakker, K. (2007). The “Commons” Versus the “Commodity”: Alter-globalization, Anti-privatization and the Human Right to Water in the Global South. *Antipode*, 39, 3, 430-455.
- Bluemel, E.B. (2004). The Implications of Formulating a Human Right to Water. *Ecology Law Quarterly*, 31, 957-1006.
- Campbell, S. (1996). Green cities, Growing cities, Just cities?: Urban Planning and the Contradictions of Sustainable Development. *Journal of the American Planning Association*, 62, 3, 296-312.
- Carrera-Hernández, J.J. y Gaskin, S.J. (2009). Water management in the Basin of Mexico: current state and alternative scenarios. *Hydrogeology Journal*, 17, 1483-1494.
- Crompton, J. y Lamb Jr., C. (1983). The Importance of the Equity Concept in the Allocation of Public Services. *Journal of Macromarketing*, 3, 1, 28-39.
- Dahl, R.A. (1961). *Who governs?: democracy and power in an American city*. Yale Studies in Political Science. New Haven: Yale University Press.
- Jessop, B. (1998). The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. *International Social Science Journal*, 155, 29-45.
- John, P. (2003). Is There Life After Policy Streams, Advocacy Coalitions, and Punctuations: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change?. *The Policy Studies Journal*, 31, 4, 481-498.
- Lane, J.E. (2003). *Management And Public Organization: The Principal-Agent Framework*. Disponible en <http://www.spp.nus.edu.sg/docs/wp/wp45.pdf>
- Leitmann, J. (2006). Urbanization and Sustainable Development. En Mudacumura, G.M., Mebratu, D. y Haque, M.S. (Eds.) *Sustainable Development Policy and Administration* (pp. 169-188). Boca Raton: CRC/Taylor & Francis Group.

- Lineberry, R. (1977). *Equality and Urban Policy*. California: Sage Publications.
- Lubell, M., Feiock, R.C., Ramírez de la Cruz, E.E. (2005) Political institutions and conservation by local governments. *Urban Affairs Review*, 40, 6, 706–729.
- Lucio, J.D., Ramírez de la Cruz, E.E. y Cárdenas Denham, S. (2011). ¿Libertad para quién? El efecto de comunidades cerradas en el espacio urbano. *Gestión y Política Pública*, 20, 2, 459-484.
- Lucy, W.H. and Gilbert, D. and Birkhead, G.S. (1977). Equity in local service distribution. *Public Administration Review*, 37, 6, 687-697.
- McGraw, G.S. (2010). *Defining and Defending the Human Right to Water and its Minimum Core: Legal Construction and the Role of National Jurisprudence*. Disponible en <http://ssrn.com/abstract=1721029>
- Mebratu, D. (2006). Systems concept of sustainability and sustainable development. En Mudacumura, G.M., Mebratu, D. y Haque, M.S. (Eds.) *Sustainable Development Policy and Administration* (pp. 85-112). Boca Raton: CRC/Taylor & Francis Group.
- Miller, D. (1999). *Principles of social justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- North, D. C. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Olson, M. (1971). *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- PUEC-UNAM (2010). Evaluación externa del diseño e implementación de la política de acceso al agua potable del Gobierno del Distrito Federal. Disponible en http://www.evalua.df.gob.mx/recomendaciones/evaluaciones_finales/inf_agu.pdf
- Ruhil A.V.S. (2003). Structural change and fiscal flows: A framework for analyzing the effects of urban events. *Urban Affairs Review*, 38, 3, 396-416.
- Sainz, J. y Becerra, M. (2003). Los conflictos por el agua en México. *Gaceta ecológica*, 67, 61-68.
- Savas, E.S. (1978). On equity in providing public services. *Management Science*, 24, 8, 800-808.
- Sartori, G. (1991). Comparing and miscomparing. *Journal of Theoretical Politics*, 3, 3, 243-257.
- Schwenke, S.G. (2006). The World Bank's New Urban Strategy. En Mudacumura,

- G.M., Mebratu, D. y Haque, M.S. (Eds.) *Sustainable Development Policy and Administration* (pp. 571-590). Boca Raton: CRC/Taylor & Francis Group.
- Simons, H. (2009). *Case Study Research in Practice*. Londres: SAGE Publications.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal*, 155, 17-28.
- Swanborn, P. (2010). *Case Study Research: what, why, and how?*. Londres: SAGE Publications.
- Thomas, C.S. and Hrebenar, R.J. and Nownes, A.J. (2008). Interest Group Politics in the States—Four Decades of Developments—the 1960s to the Present. En *The Book of the States*, 40 (pp. 322-331). Lexington, KY: Council of State Governments.
- Tortajada, C. (2008). Challenges and realities of water management of megacities: the case of Mexico City Metropolitan Area. *Journal of International Affairs Columbia University*, 61, 2, 147-166.
- Weimer, D. y Vining, A. (2004). *Policy analysis: concepts and practice*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Wildavsky, A. (1987). *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*. New Brunswick: Transaction Books.

Documentos oficiales

- ALDF. *Diario de los Debates*. Número 40, 22 de diciembre (2009).
- ALDF. *Diario de los Debates*. Número 15, 27 de abril. (2010).
- CDHDF (2009). *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*. Disponible en http://www.pdh.df.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=58&Itemid=58
- Código Fiscal del DF. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. 30 de diciembre. (2011).
- Convenio de Coordinación para la Transición Normativa en materia de Certificado Único de Zonificación de Uso del Suelo Específico y Factibilidades. *Documento interno SACM* 30 de marzo. (2007).
- Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (2002). *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible: Johannesburgo (Sudáfrica), 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002*. Nueva York: Naciones Unidas. Disponible en http://www.un.org/jsummit/html/documents/summit_docs.html

Ley Ambiental del DF. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. 3 de mayo. (2011).

Ley de Aguas del DF. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. 20 de junio. (2011).

Ley de Desarrollo Urbano del DF. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. 15 de julio. (2010).

Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP) del DF. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. 26 de enero. (2012).

Manual de Trámites y Servicios al Público de la SEDUVI. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. 25 de septiembre. (2003).

Manual de Trámites y Servicios del SACM. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. 28 de mayo de 2010.

Reglamento de Agua Potable y Drenaje del DF. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. 20 de octubre. (1997).

Reglamento de Construcciones para el DF. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. 29 de enero. (2004).

Reglamento de la Ley Ambiental del DF. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. 3 de diciembre. (1997).

Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del DF . *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. 29 de enero. (2004).

Reglamento Interior de la LOAP DF. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. 8 de julio. (2011).

Gobierno del DF, Secretaría de Medio Ambiente. *Programa de Manejo Sustentable del Agua para la Ciudad de México*. (2007).

World Commission on Environment and Development (1987). *Our Common Future*. Oxford; Nueva York: Oxford University Press.

Sitios web

INEGI (<http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/default.aspx?tema=P>)

Anexo I: listado de personas entrevistadas

.....

Coordinador del Comité Vecinal de Ampliación Granada en Miguel Hidalgo
Funcionario de la Contraloría General de la CGMA
Funcionario de la Dirección de Desarrollo Urbano de la SEDUVI
Funcionario de la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano en Álvaro Obregón:
Funcionario de la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano en Cuajimalpa
Funcionario de la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano en Miguel Hidalgo
Funcionario de la Dirección Operativa del SACM
Funcionario de la Subdirección de Coordinación Delegacional del SACM
Funcionario de la Subdirección de Factibilidades del SACM
Funcionario de la Subdirección de Proyectos del SACM:
Funcionario de la Dirección del Registro de los Planes y Programas de SEDUVI
Representante de la Asociación de Colonos ZEDEC Santa Fe, A.C.