



EL COLEGIO
DE SONORA

Capacidad institucional

y desempeño en los
organismos públicos
de agua de Hermosillo
y Mexicali

Edmundo Loera Burnes



EL COLEGIO
DE SONORA

Capacidad institucional

y desempeño en los
organismos públicos
de agua de Hermosillo
y Mexicali

Edmundo Loera Burnes

Catalogación en la fuente (CIP) DDB/COLSON

Loera Burnes, Edmundo

Capacidad institucional y desempeño en los organismos públicos de agua de Hermosillo y Mexicali / Edmundo Loera Burnes.
-- Hermosillo, Sonora, México : El Colegio de Sonora, 2018.

285 páginas : tablas y gráficas ; 23 cm.

Incluye bibliografía y anexos

Basado en la tesis doctoral "Capacidad institucional y desempeño en los organismos públicos de agua: un estudio comparativo de Agua de Hermosillo y Comisión Estatal de servicios Públicos de Mexicali (2003-2012)", presentada en El Colegio de Sonora, 2015.

ISBN: 978-607-8576-09-8

1. Administración de la demanda de agua – Sonora – Hermosillo 2. Administración de la demanda de agua – Baja California – Mexicali 3. Abastecimiento municipal de agua – Sonora – Hermosillo 4. Abastecimiento municipal de agua – Baja California – Mexicali 5. Abastecimiento de agua – Política gubernamental – México 6. Abastecimiento de agua – Administración 7. Instituciones públicas – Evaluación

LCC: HD1696.M6 .L64 2018

ISBN: 978-607-8576-35-7 (PDF)



El Colegio de Sonora
Doctora Gabriela Grijalva Monteverde
Rectora

Doctora Esther Padilla Calderón
Directora de Publicaciones no Periódicas

Licenciada Inés Martínez de Castro N.
Jefa del Departamento de Difusión Cultural

ISBN: 978-607-8576-09-8

Primera edición, D.R. © 2018

El Colegio de Sonora
Obregón 54, Centro
Hermosillo, Sonora, México
C. P. 83000

<http://www.colson.edu.mx>
publicaciones@colson.edu.mx

Este libro tiene como referente la tesis doctoral "Capacidad institucional y desempeño en los organismos públicos de agua. Un estudio comparativo de Agua de Hermosillo y la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali (2003-2012)", 2015, El Colegio de Sonora, dirigida por el doctor Alejandro Salazar Adams.

Hecho en México / *Made in Mexico*

Para mi esposa María y la pequeña Mariana

*En memoria de mis padres:
don Nacho Loera Vargas (QEPD)
y doña Carmen Bulnes Chico (QEPD)*

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS.....	7
INTRODUCCIÓN	8
El problema.....	9
I. CAMBIOS DE PARADIGMA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN INSTITUCIONES PÚBLICAS.....	13
Modelos de análisis para el estudio de la gestión pública	13
Cambios de paradigma en el estudio de la administración pública. Del modelo weberiano a la gobernanza.....	15
Desarrollo y crisis de la administración pública tradicional	15
La nueva gestión pública: la maximización de la eficiencia	18
Gobernanza y búsqueda de legitimidad en el quehacer gubernamental mediante la participación ciudadana	20
Enfoque de CI: medición del desempeño y las capacidades institucionales	22
Modelo para evaluar las capacidades institucionales de los OOA de Hermosillo y Mexicali	25
Esquema metodológico de la investigación	30
II. EL ESTUDIO DE LOS OOA EN LAS CIUDADES MEXICANAS	32
La gestión del agua en la discusión académica.....	32
El análisis institucional en la gestión de los OOA en México	33
Descentralización administrativa	35
Problemas financieros: tarifas, medición y recaudación	36
Eficiencia física	37
Participación privada en la operación de los OOA	38
Participación social.....	39
Evaluación de programas federales: el APAZU	41
Aspectos comparativos.....	41

III. CARACTERÍSTICAS FÍSICAS Y DEMOGRÁFICAS DE HERMOSILLO Y MEXICALI, Y EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LOS ORGANISMOS	43
Geografía física y comportamiento de la población de Hermosillo, Sonora	43
Geografía física y comportamiento de la población de Mexicali, Baja California	43
Actividades económicas de Hermosillo y Mexicali	45
Antecedentes de la administración del organismo operador de agua de Hermosillo, AGUAH.....	46
Antecedentes de la administración del organismo operador de agua de Mexicali, CESPМ	46
Esquema institucional, jurídico y administrativo de AGUAH.....	47
Esquema institucional, jurídico y administrativo de la CESPМ	49
Fuentes de abastecimiento	51
Aspectos comparativos.....	52
IV. MACRO: FACTORES POLÍTICOS Y SOCIALES. INCIDENCIA DEL PODER EJECUTIVO EN LA CONFORMACIÓN Y DESARROLLO DE LOS OOA.....	54
Elecciones y la política de agua potable en Sonora y Baja California.....	54
Coordinación intergubernamental Federación-CEASON-AGUAH.....	58
Coordinación intergubernamental Federación-CEABC	59
Las comisiones estatales de agua (CEASON y CEABC).....	60
Coordinación de las CEA con los organismos de Hermosillo y Mexicali	61
La política de la CONAGUA en la configuración de los OOA	63
La injerencia sindical en los organismos de agua.....	66
Medios, partidos políticos y actores sociales en la discusión de las comisiones de agua.....	68
Aspectos comparativos.....	72
V. MESO: RECURSOS INSTITUCIONALES DE LOS ORGANISMOS DE AGUA	74
Recursos jurídicos de los OOA de Hermosillo y Mexicali.....	74
Recursos físicos y tecnológicos: planeación y creación de infraestructura	78
Tratamiento de aguas residuales y servicio de alcantarillado sanitario	88
Recursos financieros	89
Aspectos comparativos.....	92
VI. MICRO: SISTEMA DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LOS ORGANISMOS DE AGUA DE HERMOSILLO Y MEXICALI	93
Políticas de contratación del personal	93

Desarrollo y capacitación	95
Salarios, prestaciones y estímulos	100
Sanciones.....	106
El desempeño de AGUAH y CESPM, 2003-2012.....	106
Aspectos comparativos	110
VII. CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y DESEMPEÑO DE AGUAH Y LA CESPM.....	112
Capacidades institucionales de los organismos	112
Nivel macro: factores externos	114
Los recursos administrativos en el desempeño de AGUAH y la CESPM.....	117
El SGRH de AGUAH y la CESPM.....	123
Análisis de resultados de acuerdo con el esquema de investigación	126
Aspectos comparativos	128
CONCLUSIONES GENERALES. ESTUDIOS Y RESULTADOS	130
Retos y recomendaciones	134
SIGLAS Y ACRÓNIMOS.....	136
BIBLIOGRAFÍA.....	138
DOCUMENTOS NORMATIVOS	152
ENTREVISTAS.....	155
ANEXOS.....	156

AGRADECIMIENTOS

Antes que nada quiero agradecer al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, ya que gracias a su apoyo financiero fue posible realizar mis estudios de doctorado, así como al Colegio de Sonora por abrirme, una vez más, las puertas de esta gran institución.

Asimismo, mi agradecimiento para todos aquellos quienes con sus consejos, comentarios y asesorías hicieron posible la concreción de este trabajo. A Alejandro Salazar Adams por acompañarme en esta travesía de cuatro años en los cuales siempre tuvo la disponibilidad y capacidad para encontrar respuestas a las dificultades que se fueron presentando. A Alex Ricardo Caldera Ortega por sus valiosas aportaciones, sobre todo por ofrecer la guía que permitió concretar la incertidumbre que rodeaba mi planteamiento de investigación. A Nicolás Pineda Pablos por su apoyo y capacidad para detectar errores y sugerir caminos transitables para enmendarlos, además de que sus múltiples aportaciones al estudio de los organismos de agua fueron el principal referente para adentrarme en el conocimiento de la problemática que enfrentan.

A mi esposa María por leer el documento y hacer los señalamientos de los apartados confusos y a Luis Antonio López Zazueta, por el tiempo dedicado a discutir el documento y sus sugerencias para mejorar el contenido teórico del mismo.

Quiero agradecer al personal que labora en el Colegio de Sonora en el que siempre encontré el apoyo esperado, en especial al área de Biblioteca y a los miembros del equipo de Sistemas. De igual forma, a cada uno de los profesores que impartieron las cátedras que contribuyeron en mi formación. Un agradecimiento especial a Gabriela Grijalva Monteverde por invitarme a participar en su proyecto de investigación, lo cual fue el mejor pretexto para volver a involucrarme en actividades académicas.

A mi familia, por su apoyo incondicional, en especial a María y a la pequeña Mariana, por escatimarles tiempo para estar con ellas; a mis hermanos, en especial a Pedro. A mis queridos padres, que desafortunadamente ya no se encuentran físicamente con nosotros, pero que a diario los recuerdo.

INTRODUCCIÓN

La relevancia del tema del agua potable en la agenda pública no es casualidad; la escasez que enfrentaron varias ciudades de nuestro país, a finales del siglo pasado, y las proyecciones de disponibilidad para el futuro, ya predecían la crisis actual.

En 1982, a través de la modificación del artículo 115 constitucional, la Federación cedió formalmente a los municipios la facultad de prestar servicios públicos, entre ellos el del agua potable,¹ reservando la rectoría del sector hidráulico a la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), creada en 1989. La prioridad de la política nacional en materia de agua potable, que por mucho tiempo fue la de ampliar la cobertura, puso especial énfasis en el gasto y su impacto en el desempeño de los organismos operadores del agua (OOA), que, desde entonces, han estado bajo el escrutinio de la mirada pública, y la CONAGUA ha sido la responsable de crear las condiciones para optimizar su desempeño. Para tal efecto, esta última diseñó distintos programas en materia de agua potable, alcantarillado y saneamiento, con los objetivos de:

1. Ampliar la cobertura y calidad de agua potable y alcantarillado.
2. Mejorar la eficiencia física y comercial de los organismos
3. Incrementar los ingresos de los organismos por consumo de agua.
4. Sanear y/o tratar las aguas residuales (CONAGUA).

Dos décadas después, se observan avances en algunas de las directrices; por ejemplo, en cobertura de agua potable y alcantarillado, cuyo promedio en 1990 era de 70 por ciento, se incrementó a 90 por ciento; de igual forma, el tratamiento de aguas residuales, que en el año 2002 era de 28.1 por ciento, pasó a 51 por ciento en el 2012. Otras, se mantienen prácticamente estáticas, como la eficiencia global, que en el 2002 reportaba un promedio de 43.8 por ciento y en 2012 fue del 43.2 por ciento, o la relación costo-tarifa, que de un déficit de 3.3 pesos registrado en el 2012, ese mismo año se incrementó ligeramente a 3.6 pesos (PIGOO 2016).

Este desempeño es insatisfactorio, si se toma en cuenta que, para lograrlo, se invirtieron grandes cantidades de recursos. En 1991 se invirtieron 2 563 millones de pesos, sin variaciones considerables hasta el año 2000, cuando la inversión se incrementa en 65 por ciento. Sin embargo, a partir del 2003, las inversiones tuvieron un aumento exponencial, registrando más de 7 000 millones de pesos anuales. En el 2012, la cifra alcanzó los 34 287.9 millones de pesos, de los cuales, 67 por ciento fueron recursos federales (CONAGUA 2013). En 2015, disminuyó a 27 873.8 millones de pesos, 74 por ciento de los cuales fueron de origen federal (CONAGUA 2016). Esto indica que, en términos generales, la prioridad de los OOA continúa siendo la ampliación de la cobertura del servicio con base en la aplicación de recursos financieros, y que la ansiada

¹ Aboites (2010) señala que un cambio sustancial generado de las reformas de 1982 se cristalizó en 1985 por medio de una reforma fiscal; el gobierno federal restringe el gasto en materia de agua potable y alcantarillado e incrementa los precios por el uso del agua.

autosustentabilidad física, financiera y ambiental sigue siendo un objetivo difícil de alcanzar. Dentro del pesimismo que genera esta información, encontramos organismos que han logrado obtener resultados, que, si bien no cumplen las metas propuestas por la CONAGUA, pueden considerarse satisfactorios.

EL PROBLEMA

Con la creación de la CONAGUA en 1989, la política nacional en materia de agua potable se concentró en crear las condiciones necesarias para optimizar el funcionamiento de los OOA; sin embargo, los datos de distintas fuentes de información señalan que existe un desempeño heterogéneo. Para explicar esta heterogeneidad utilizaremos el enfoque de capacidades institucionales, el cual sugiere que las organizaciones poseen recursos, y que su capacidad de respuesta ante los retos que enfrentan va a depender de su habilidad para utilizarlos. Este enfoque permite observar que los organismos de agua poseen capacidades institucionales muy distintas entre sí y que, en la mayoría de ellos, estas capacidades son insuficientes para lograr cumplimientos aceptables. Dos organismos que, a pesar de presentar condiciones geográficas similares, tienen desempeños diferenciados son Agua de Hermosillo (AGUAH), en Hermosillo, Sonora, y la Comisión Estatal de Servicios Públicos (CESPM), en Mexicali, Baja California, .

Debido a la escasez de agua que afecta a las principales ciudades del país, la gestión de los OOA es un tema de relevancia en la agenda pública, dado que es tan importante tener acceso al recurso, como administrarlo eficientemente. En la actualidad se ha desarrollado una multitud de estudios desde diferentes enfoques; sin embargo, aspectos que también son valiosos quedan ocultos de la vista del investigador, lo que evita tener una mejor apreciación de la política. Por ello, este estudio analiza dos organismos de agua con el mismo enfoque teórico, con el fin de abordar, en conjunto, las variables políticas, organizacionales y humanas para determinar los factores que inciden en su desempeño.

Con base en los resultados en los indicadores de AGUAH y la CESPM, se sabe que presentan niveles de desempeño muy diferentes entre sí; pero se desconoce qué factores le han permitido a la CESPM obtener mejores resultados, aun cuando opera en una ciudad con características semejantes a las de Hermosillo, como son el tamaño de la población, clima y precipitación pluvial, entre otras. Por lo tanto, el objetivo general del presente estudio es analizar los factores que han favorecido la capacidad institucional (CI) de AGUAH y la CESPM y la manera en que han influido en el desempeño diferenciado, para lo cual, nos hemos trazado los siguientes objetivos particulares.

- Analizar de qué manera la autonomía política (respecto a actores tanto políticos, como el titular del Poder Ejecutivo o social, cuanto los organismos empresariales o de la sociedad civil organizada), ha influido en la configuración y desarrollo de AGUAH y la CESPM.
- Analizar sus recursos jurídicos, organizacionales, tecnológicos y financieros (periodo 2003-2012) de los OOA.
- Analizar la influencia de sus políticas de contratación; desarrollo y capacitación; salario, prestaciones y estímulos, y el sistema de sanciones en el sistema de gestión de personal en los OOA.
- Analizar la evolución en los indicadores de desempeño (eficiencia física, comercial, global y tratamiento de agua) de los OOA en los últimos 10 años.
- Analizar cómo se caracteriza la CI de los OOA.

Partimos de la hipótesis de que el organismo de agua de Mexicali, al poseer mayor CI, como mejor coordinación intergubernamental, recursos jurídicos, organizacionales, financieros, y humanos, tiene un mejor desempeño que el de Hermosillo. Por mayor CI se entiende:

- Mayor autonomía del organismo respecto al Poder Ejecutivo.
- Mejor coordinación intergubernamental, reflejada en una mejor colaboración en el diseño e implementación de los programas.
- Mayor autonomía para designar al personal directivo, actualizar tarifas y gestionar la cobranza; mejor planeación; mejores recursos tecnológicos, y autonomía financiera, derivada de una clara distribución de competencias en sus respectivos marcos jurídicos.
- Un sistema de gestión de recursos humanos de carácter meritario.

El enfoque de capacidad institucional nos ofrece una visión completa de la problemática que enfrentan los organismos de agua, ya que permite evaluar tanto los recursos de los organismos como su desempeño. De acuerdo con este enfoque, las organizaciones públicas se ven afectadas por la variable política, de tal manera que logra incidir en la configuración de sus recursos jurídicos, materiales, financieros y humanos. Este enfoque ha sido utilizado para evaluar el desempeño tanto de municipios como de países (en algunas de sus políticas). Para este trabajo, se adaptaron sus dimensiones para evaluar el cumplimiento de los dos organismos de agua en cuestión. Los estudios realizados por Grindle (1995), Patricia Ingraham (2000), Ospina (2002), Rosas (2008), Cejudo y Zabaleta (2009), Oszlak y Orellana (1993), entre otros, han otorgado mayor claridad al enfoque respecto de sus premisas y alcances, por lo que resultaron fundamentales para concretar el enfoque en una metodología que permitiera cumplir con el objetivo de la investigación.

Para el presente estudio, se definió la capacidad institucional como: *las habilidades técnico burocráticas de los OOA de Hermosillo y Mexicali para transformar los recursos jurídicos, administrativos y financieros que poseen en obras y/o productos que permitan mejorar su desempeño (cobertura, eficiencia, sustentabilidad financiera y sustentabilidad ambiental)*. En este entendido, los organismos de agua poseen insumos, los cuales requieren de un proceso de transformación para convertirse en el producto final: agua potable para las viviendas. Pero, ¿cuáles son los recursos que poseen cada uno de los organismos y qué tan eficientemente los utilizan? La respuesta a esta relación deja como producto un desempeño que lo medimos en los cuatro indicadores señalados en la definición, los cuales son compatibles con los propósitos de la CONAGUA (2013, 11-12); es decir, pueden tener muchos recursos, pero poca capacidad para administrarlos con eficiencia, lo que se refleja en un mal servicio, o tener pocos recursos y utilizarlos eficazmente para prestar un servicio de calidad.

Para dar claridad al estudio, se analizaron dos dimensiones: administrativa (gestión de recursos humanos y organización) y política, mediante tres niveles de análisis. El enfoque macro corresponde a la variable política, es decir, a los factores que de alguna manera han incidido en la configuración de los organismos, con especial atención en las relaciones intergubernamentales y la injerencia de los sindicatos. Los enfoques meso y micro tienen que ver con la dimensión administrativa; el primero corresponde a los recursos de la organización, principalmente, las atribuciones jurídicas, recursos materiales, financieros y tecnológicos, y el segundo, a la gestión de recursos humanos.

El estudio abordado mediante este enfoque nos ofreció un panorama general de la situación que priva en los organismos de agua de Hermosillo y Mexicali, donde la evaluación del desempeño se fundamentó en la revisión de los recursos que poseen, e incluyó el análisis de la variable política como un elemento central para entender por qué la CESPM no solamente posee mejores recursos, sino que los utiliza mejor. De igual forma,

la revisión del Sistema de Gestión de Recursos Humanos (SGRH) (personal sindicalizado) es un factor que ha sido poco estudiado y que, por lo tanto, ha estado ajeno a la discusión, como un elemento central en el desempeño de los organismos.

El trabajo se estructuró en siete capítulos. En el primero, se presentan tres modelos de análisis para el estudio de la gestión pública, los cuales sirven de base para entender las características generales del desarrollo de la administración pública (AP) en nuestro país; esto nos permitió contextualizar el ambiente en el que operan los OOA y entender que el problema que enfrentan es de carácter estructural, y que, a pesar de los esfuerzos y recursos invertidos para cambiar el carácter discrecional de nuestro aparato burocrático, los resultados son pobres. Por ello, se resalta la aportación de Max Weber al estudio de la burocracia, ya que el patrimonialismo, una antítesis de su modelo burocrático ideal, se encuentra fuertemente arraigado en nuestra cultura. En el recorrido del desarrollo del estudio de la AP se distinguen los paradigmas de la administración pública tradicional (APT), la nueva gestión pública (NGP) y la gobernanza, paradigmas en los que aparentemente se apoyó la clase gobernante para dar solución a la crisis de legitimidad que enfrentaba el gobierno. Al final del capítulo se hace una revisión del enfoque de capacidades institucionales, así como los principales ejes rectores en los que descansa la metodología.

En el segundo capítulo, se estudian algunos de los principales estudios que se han realizado sobre los OOA en ciudades mexicanas; en ellos sobresalen los distintos enfoques utilizados y la coincidencia en el diagnóstico. Se revisaron algunos de los trabajos desarrollados bajo el enfoque institucional, la descentralización administrativa, las tarifas y recursos financieros, la eficiencia física, y la participación privada y social en la gestión de los OOA. Los estudios presentan un panorama completo de la situación que priva en muchos de ellos, y ofrecen explicaciones del porqué la mayoría opera con niveles de desempeño muy bajos. En el tercero, se revisan las características geográficas, meteorológicas y demográficas de las ciudades de Hermosillo y Mexicali, así como el desarrollo y diseño jurídico institucional de AGUAH y la CESPМ, con el fin de tener un panorama del contexto de los OOA que permita observar las ventajas comparativas que presentan ambos organismos respecto a la disponibilidad de agua y recursos para prestar el servicio.

En el cuarto, se lleva a cabo el primer nivel de análisis, en este caso, la variable política, primordialmente la coordinación intergubernamental entre los niveles de gobierno, ya que es trascendental para el desarrollo y operatividad de los organismos. En este sentido, se observa que se encuentran fuertemente vinculados con los resultados de los últimos procesos electorales, la capacidad de negociación entre las cúpulas partidistas y la participación activa de los sindicatos en la gestión de los recursos humanos que nos ofrecen el punto de partida para entender cómo estas situaciones han dejado un déficit de capacidad en el diseño institucional y, por lo tanto, en el manejo patrimonial de los organismos. En el quinto, se revisan y comparan los recursos institucionales de AGUAH y la CESPМ; a su vez, el capítulo se estructura en cuatro apartados (recursos jurídicos, planeación e infraestructura, reciclamiento de aguas residuales y aspectos financieros), por medio de los cuales se puede observar la influencia de factores políticos en su configuración. Allí se observa que la asignación de más y mejores recursos a los organismos depende de la prioridad de la política de agua potable para la autoridad responsable en turno.

Reconociendo al factor humano como un elemento fundamental para el desarrollo de cualquier organización tanto pública como privada, en el sexto, se analiza y compara la gestión de los recursos humanos de AGUAH y la CESPМ, sobre todo para analizar cómo influye en su eficiencia su capacidad o déficit de capacidad para contratar personal de nuevo ingreso, establecer modelos de desarrollo y capacitación, fijar salario y aplicar sanciones.

En el séptimo, se hace un análisis de la CI de ambos organismos, a partir de los tres niveles de análisis (macro, meso y micro). El capítulo se estructura en cinco apartados: en el primero se presenta un índice de CI, diseñado para evaluar los organismos de las ciudades estudiadas; en el segundo, se analizan los factores políticos (macro); en el tercero, sus recursos jurídicos, organizacionales y financieros (meso) y cómo los utilizan; en el cuarto, se estudia el SGRH (micro), y en el quinto, se ofrece una breve explicación sobre el esquema metodológico de investigación de cada uno de los organismos. Finalmente se presentan las conclusiones generales del estudio, en las que se responden las preguntas y objetivos de la investigación.

I. CAMBIOS DE PARADIGMA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN INSTITUCIONES PÚBLICAS

El libro de Evans, Rueschemeyer y Skocpol, *The Bringing the State Back In* (1985), renovó el interés en el estudio del Estado² como el órgano responsable de mantener el equilibrio económico, social y político de las sociedades modernas. Si las propuestas de la NGP proclamaban la reducción del Estado (en personal, recursos, funciones y atribuciones) como la premisa para mejorar su eficiencia y la distribución de los recursos, los resultados de esas medidas obligaron a replantear nuevamente cuál es o debería ser el papel que juega el aparato estatal para proteger y garantizar la armonía y tranquilidad de los ciudadanos.

A pesar del fracaso de las reformas que se implementaron en la década de los noventa del siglo pasado, no debe ignorarse que los planteamientos de la NGP al incorporar nuevos elementos de la gestión estatal enriquecieron el análisis del Estado y la actividad gubernamental. Por ello, en este capítulo se exploran las principales aportaciones que se han hecho al estudio de las burocracias desde principios del siglo pasado hasta la actualidad (de la APT, NGP y gobernanza) con el fin de identificar los elementos que nos permitan establecer el marco de referencia que limita la gestión pública actual.

En esta discusión sobresalen estudiosos de las organizaciones, como March y Simón (1981), Cohen, March y Olsen (2011), Crozier y Friedberg (1990) y Powell y DiMaggio (1999), así como de la gestión pública, como Peters (2002), Barzelay (2003) y Hood (1991), entre otros, que junto con aportaciones de estudios recientes han logrado construir modelos para evaluar el desempeño del sector público. El capítulo concluye con una revisión del enfoque de capacidades institucionales y la construcción de una definición propia, así como los principales ejes rectores en los que descansa la metodología.

MODELOS DE ANÁLISIS PARA EL ESTUDIO DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Para Weber, la burocracia representaba el mecanismo ideal para ejecutar, de manera rápida, sistemática y al menor costo, las tareas de las organizaciones. Actualmente, el estudio de la burocracia requiere de enfoques multidisciplinarios, que, en gran medida, fueron desarrollados a la sombra de la teoría de las organizaciones. Un resumen de estas aportaciones se encuentra en el estudio de Coronilla y Castillo (2000), quienes nos ofrecen tres modelos para el análisis organizacional. Según los autores, en los primeros estudios predominó la idea de que las organizaciones funcionaban como un *sistema racional*, donde la racionalidad se encontraba en las estructuras de la administración y no en los empleados. Este enfoque resalta la importancia de la jerarquía

² El tipo ideal de Estado moderno para Weber, es aquel que tiene un orden legal, burocracia, jurisdicción sobre un territorio y monopolización del uso legítimo de las fuerzas públicas (Bendix 2001).

y el marco normativo como los factores que regulan el comportamiento de los individuos y convierten a los empleados, simplemente, en ejecutores de órdenes (March y Simon 1981).

Un segundo enfoque observa la organización como un *sistema natural y abierto*, en el que se presupone que no basta con revisar la estructura jerárquica y el marco normativo, ya que el comportamiento de los empleados es resultado de sus propias expectativas, valores y deseos. Según Coronilla y Castillo (2000), las organizaciones nacen con un doble propósito u objetivo; el primero se refiere a los objetivos formales en el que se describen las metas de la organización y en el que se espera que las acciones de los individuos estén orientadas a lograrlas; el otro establece que, a pesar de que realmente orientan sus acciones para cumplirlos, simultáneamente pueden generar otro tipo de objetivos más cercanos a sus necesidades como producto de su desarrollo y convivencia cotidiana, y en algunos casos dan resultados contradictorios a los objetivos formales. Esta dualidad entre lo formal como producto del marco normativo que le dio origen, y lo informal como producto de prácticas y rutinas de los empleados, delinean en gran medida el desarrollo de las organizaciones, el cual obedece más a un proceso de adaptación como consecuencia de las constantes negociaciones que se suscitan entre los distintos actores o grupos que participan en ellas, que a un proceso de planeación racional (Coronilla y Castillo 2000).

Una tercera propuesta es observar la organización como un *sistema flojamente acoplado*,³ el cual cuestiona algunos de los supuestos de los dos modelos anteriores. Este enfoque descansa en la propuesta de racionalidad limitada de March y Simon (1981), así como en los estudios Crozier y Friedberg (1990) y Powell y DiMaggio (1999). Diversos estudios han mostrado la utilidad del enfoque, tanto para entender los criterios bajo los cuales se realiza la toma de decisiones, como para explicar su funcionamiento. Este modelo establece que las organizaciones forman parte de una compleja red que carece de un sistema jerárquico de autoridad y, a pesar de que se delineen mecanismos de coordinación, su funcionamiento es incierto, debido a que la toma de decisiones se realiza bajo condiciones de ambigüedad e incertidumbre. Este enfoque ha sido uno de los más estudiados, dado lo novedoso de sus argumentos y porque desestimó la idea de que las organizaciones (sobre todo el gobierno) funcionan como un ente coherente (Arellano y Cabrero 2000; Aguilar 2011).

Estas contribuciones son las que permitieron determinar que las burocracias se encuentran inmersas en arenas en las que confluyen distintos actores, cada uno con intereses propios y en ocasiones contradictorios, lo que genera que gran parte del esfuerzo de las burocracias se enfoquen en dirimir conflictos y dejen para un segundo término el cumplimiento de sus principales tareas (Rueschemeyer y Evans 1985). Estos modelos también ayudan a entender los paradigmas por los que han transitado los estudios sobre la gestión pública. Los cambios de modelo les permitieron a las burocracias encontrar nuevas rutas, tanto teóricas como prácticas, y modificar estructuras, así como parte de sus objetivos sin delegar el poder político. Los países desarrollados fueron los primeros en implementar nuevas formas de gestión con resultados favorables, mientras que los países subdesarrollados (como México) las adoptaron muchos años después; pero sin adaptarlas a su realidad económica, política y social (Kettl 1997; Cabrero 2000; Peters 2002; Barzelay 2003; Rhodes 2005; Guerrero 2008).

³ “Sistemas flojamente acoplados a menudo se refiere a (1) tiempos de holgura cuando hay una cantidad excesiva de recursos en relación con las demandas; (2) ocasiones en que cualquiera de los diversos medios producirán el mismo fin; (3) redes ricamente conectadas en que la influencia es lenta para la propagación y/o es débil para la difusión; (4) una relativa falta de coordinación, coordinación lenta o de coordinación que se amortigua a medida que avanza a través de un sistema; (5) una ausencia relativa de reglamentos; (6) falta de respuesta prevista; (7) la independencia causal real; (8) capacidad pobre de observación por parte del espectador; (9) inspección frecuente de las actividades del sistema; (10) la descentralización; (11) delegación a discreción; (12) la ausencia de vínculos que deben estar presentes según una teoría [...]; (13) la observación de que la estructura de una organización no corresponde con su actividad; (14) las ocasiones en que no importa lo que hagas las cosas siempre salen” (Weick 1976, 5).

CAMBIOS DE PARADIGMA EN EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. DEL MODELO WEBERIANO A LA GOBERNANZA

Las burocracias se encuentran regidas por un conjunto de reglas⁴ formales (leyes, reglas y reglamentos) e informales (tareas, rutinas, costumbres, lealtades, etcétera) que permiten comprender tanto su funcionamiento como su desarrollo. Durante el siglo XX, dos enfoques dominantes caracterizaron su desarrollo teórico y empírico; sin embargo, tanto el estudio como la puesta en práctica de estos modelos no se presentaron por igual en todos los países. El modelo denominado APT tuvo su fundamento en el modelo burocrático weberiano, mientras que los países desarrollados que profesionalizaron su burocracia, en poco tiempo experimentaron la necesidad de desarrollar nuevas estrategias de gestión para superar los retos que la sociedad les demandaba (Hood 1990);⁵ en tanto que, en la mayoría de los países de América Latina, su estadía se prolongó hasta la década de los ochenta.⁶

Un segundo enfoque denominado NGP se originó como consecuencia del déficit fiscal que experimentó el Reino Unido, debido al crecimiento desmedido del Estado, que se caracterizó por la inclusión de prácticas gerenciales como mecanismo para mejorar el funcionamiento del aparato estatal. La incapacidad de estos enfoques como instrumento para mejorar la gestión gubernamental derivó en la propuesta de un nuevo modelo de gestión, en el que el ciudadano deja de ser un espectador/beneficiario de las acciones y/o beneficios que genera el gobierno, para centrarlo como un actor de relevancia en el diseño e implementación de políticas públicas. Esta información es imprescindible para comprender las *capacidades institucionales*, ya que engloba muchos de los conceptos de las teorías previas y es el modelo sobre el cual recae el desarrollo de la presente investigación.

DESARROLLO Y CRISIS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TRADICIONAL

La APT tuvo sus fundamentos teóricos en la obra de Max Weber (1994), en los supuestos de racionalidad y legalidad, así como en la necesidad de dotar de legitimidad los actos de gobierno. Weber consideraba el aparato burocrático como el mecanismo más racional y eficiente, por medio del cual las organizaciones públicas y privadas procesan insumos que dan como resultado productos y/o servicios que tienen su consumidor final en el ciudadano. De acuerdo con Weber (1994), la burocracia descansa en las categorías de poder y dominación que ejerce el Estado en la población. Bajo esta perspectiva, los hombres se adhieren a una sociedad por motivos racionales. La búsqueda de seguridad, el diseño de reglas, tanto de convivencia como para dirimir conflictos, son algunas de las características que dan origen a la formación de sociedades y a un ente político capaz de asumir estas responsabilidades. En este caso, le corresponde al Estado cumplir con esta misión; por ello, Weber vincula poder con dominación, definiendo el primero como “la probabilidad de imponer la propia voluntad sobre la conducta ajena” (Weber 1994, 696),

⁴ De acuerdo con Elionor Ostrom, las reglas son “prescripciones compartidas (debe, no debe o puede), comprendidas por todas las partes y que se hacen cumplir en forma predecible por los agentes responsables de controlar conductas e imponer sanciones” (Ostrom 2010, 25).

⁵ Fue en la Gran Bretaña donde comenzó a tomar auge una nueva forma de gestión denominada Nueva Gestión Pública. De acuerdo con Hood (1990), su aparición se encuentra vinculado con cuatro “megatendencias” administrativas: 1) frenar o revertir el crecimiento del gobierno tanto en gasto público como en contratación de personal; 2) privatizar; 3) desarrollar la automatización, en especial, las tecnologías de informática, y 4) desarrollar una agenda más internacional.

⁶ En el libro *La política de las políticas*, publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo, en referencia a los sistemas parlamentarios, establece que “La conformación institucional básica de estos países es diferente de la de los países de América Latina con sistemas presidenciales. Los primeros no solo tienen regímenes políticos que operan con reglas formales distintas, sino que también han heredado de su tradición institucional sistemas partidistas, burocracias profesionales y sistemas judiciales que difieren de los que imperan en el resto de los países de América Latina” (BID 2006, 4).

mientras que la dominación implica una relación de poder entre dos entes, en la que la sociedad se subordina al Estado, siempre y cuando las normas dictadas por éste no contravengan los principios éticos, morales y/o religiosos socialmente aceptados. Conforme a estas características, Weber identificó tres tipos de dominación:

- *Racional*: que descansa en la creencia de la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad (autoridad legal).
- *Tradicional*: que descansa en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones que rigieron desde tiempos lejanos y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad (autoridad tradicional).
- *Carismática*: que descansa en la entrega extracotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creadas o reveladas (llamada) (autoridad carismática) (Weber 1994, 706-715).

Una vez aceptado este dominio, la función del Estado es la de dotar de un conjunto de bienes y servicios que garanticen el bienestar de la población, así como dictar las normas que rijan las relaciones sociales. La burocracia juega un papel fundamental en este modelo de Estado, ya que a través de ella implementa mecanismos de control que garantizan su supremacía; por lo tanto, el Estado debe de garantizar los criterios de eficiencia, eficacia, equidad, responsabilidad y rendición de cuentas. Es decir, la APT incorpora como elemento sustancial la racionalidad tanto en la toma de decisiones como en el proceso administrativo (Atrio y Piccone 2008). Weber entendió la burocracia como el tipo ideal,⁷ cuya estructura pura de dominación legal-racional⁸ se manifiesta por medio de un cuadro de funcionarios facultados para ejercer las atribuciones otorgadas al Estado bajo los criterios de racionalidad y eficiencia, con base en el principio de jerarquía y la aplicación de la ley.⁹

En este contexto, una característica distintiva de las burocracias latinoamericanas ha sido que se asemeja más a un tipo de dominación patrimonial,¹⁰ lo cual es un subtipo de la dominación tradicional. En este subtipo de dominación, quien gobierna no es un “superior”, sino un señor personal, y su cuadro administrativo está constituido por “servidores” antes que por “funcionarios”. La legitimidad en el ejercicio del poder de los “servidores” se regula por la discreción del señor. En la designación de funcionarios no se contemplan a los mejor calificados, sino que quedan a discreción del “señor” (Weber 1994).

Esta situación provocó que la APT no haya tenido un proceso uniforme de desarrollo en todos los contextos. En países con gobiernos democráticos y altamente desarrollados, se implementó de acuerdo con los criterios de racionalidad y legalidad, y demostró su éxito hasta la primera parte del siglo pasado. Por otro lado, en países de América Latina, su desarrollo fue lento y sus resultados poco satisfactorios. En su

⁷ Sin embargo, no significa “que los tres tipos fundamentales de estructura de dominación queden simplemente insertados de un modo sucesivo dentro de una línea evolutiva, sino que pueden surgir, simultáneamente, en múltiples combinaciones” (Zabludovsky 1989, 17).

⁸ Esta idea de racionalidad “descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad (autoridad legal)” (Weber 1994).

⁹ El Estado burocrático “se sustentó en dos principios básicos: por un lado, la incorporación de una fuerte racionalización de la organización y del funcionamiento del Estado; por el otro, la distinción y separación entre las actividades del Estado que obedecen a una racionalidad netamente política (función de liderazgo) de aquellas que deben ser ejecutadas bajo una racionalidad predominantemente técnica (función de la burocracia profesional)” (Atrio y Piccone 2008, 3).

¹⁰ Asimismo, “la legitimidad del patrimonialismo se mantiene por la tradición y la capacidad de los grupos dirigentes para presentarse como portadores de una ética caritativa que se desarrolla a partir de bienestar del Estado” (Zabludovsky 1993, 27).

implementación, los criterios de racionalidad y legalidad, que deberían de privar en los actos de gobierno, fueron intercambiados por el dispendio en el uso de los recursos y la discrecionalidad en la aplicación de la ley (CLAD 1998). Asimismo:

América Latina ha sido considerada tradicionalmente como una región con Estados grandes pero débiles, con poca capacidad de respuesta a las necesidades de los ciudadanos. Buena parte de esta debilidad se ha asociado históricamente a la falta de una burocracia profesional y estable. La burocracia ha sido entendida como un sistema de empleo o un recurso en manos de los políticos y de los intereses corporativos, muy alejado del modelo weberiano ideal, caracterizado por procedimientos regularizados e impersonales y decisiones de empleo basadas en calificaciones técnicas y mérito (ibid 2006, 71).

La visión que Weber tenía sobre el Estado y el papel que jugaba la burocracia es fundamental para comprender por qué no se puede, ni se debe, ver a los OOA solamente como extensiones del gobierno, cuyo propósito es suministrar agua a los pobladores. En las circunstancias actuales, en las que la disponibilidad de agua es una de las variables más apreciadas para generar polos de crecimiento (atracción de inversiones y generación de nuevos empleos) y “simpatía” de la población, son órganos relevantes dentro de las estructuras burocráticas, a los que cada vez se les asignan más recursos económicos y menos atributos legales para operar con mayor autonomía.

Crisis de la APT

A partir de la década de los setenta, algunos países desarrollados, principalmente el Reino Unido, tuvieron la necesidad de replantear el modelo de intervención del Estado en la vida económica y social, debido principalmente a la crisis económica que enfrentaban, lo que los motivó a implementar un conjunto de medidas que constriñeron la actividad estatal. Sin embargo, el crecimiento de los Estados, tanto en su estructura formal como en sus funciones, conjugaron los factores que afectaron la operación de la burocracia, pues la rigidez de sus estructuras retrasaba la toma de decisiones. El incremento desmedido de unidades administrativas, la falta de coordinación, la asimetría de responsabilidades asignadas en los puestos, ocasionaban ineficiencia en el aparato administrativo; asimismo, crecientes demandas de la sociedad y déficits económicos, entre otros factores, ocasionaron que un alto porcentaje de los ingresos estatales se destinaran a gasto corriente, lo que generó una severa crisis económica y, como consecuencia, la legitimidad del Estado fue cuestionada, y los nuevos esquemas de gestión se pusieron bajo análisis (Cabrero 2000); (Barzelay 2003).

Esta situación llevó a reevaluar la actividad estatal, no solamente en cuanto a sus procesos o funciones, sino sus preceptos teóricos; en consecuencia, los principios de racionalidad económica y eficiencia fueron severamente cuestionados en el plano intelectual. La propuesta de Herbert Simon (1979), con los principios de la teoría de racionalidad limitada, abrió el camino a un grupo de intelectuales, como Friedberg y Crozier (1990), March y Olsen (2011) y Powell y Dimaggio (1999), entre otros, para que reformularan gran parte del contenido teórico de los supuestos bajo los cuales operan las organizaciones, y cuya propuesta ha sido muy importante para comprender los entornos tan complejos en el que funcionan las dependencias públicas. Nuestro país no fue ajeno a estos problemas como consecuencia del gran tamaño del Estado y la concentración de funciones, por lo que el gobierno federal comenzó en los años ochenta a fortalecer los municipios, y les delegó la responsabilidad de prestar los servicios públicos, entre ellos, el del agua potable (Pineda 2002).

Después de la segunda mitad del siglo XX, da inició una corriente de pensamiento administrativo denominada New Public Management (Nueva Gestión Pública, NGP) en países desarrollados como Reino Unido, Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda, entre otros. El enfoque teórico de esta disciplina se basó en los preceptos del nuevo institucionalismo económico¹¹ y el gerencialismo¹² (Arellano 2002; Rhodes 2005). La NGP surgió como consecuencia de la crisis de eficiencia, eficacia y legitimidad que enfrentaban los gobiernos nacionales, reflejados principalmente en el déficit fiscal. Este enfoque vino a revolucionar la visión tradicional de la administración pública al incorporar elementos que se creían exclusivos de la esfera privada y por tener una nueva visión de la acción gubernamental (Cabrero 2000).

La incrustación de conceptos como economía, eficiencia y eficacia en el centro de la teoría fueron considerados como elementos imprescindibles para el desarrollo de las actividades estatales. Estas medidas tuvieron como objetivo principal reducir el gasto estatal, incrementar la calidad de los servicios públicos, incrementar la eficiencia y eficacia en la ejecución de obras y programas, implementar mecanismos de ejecución y evaluación del gasto, etcétera (Barzelay 2003; Pichardo 2002; Hood 1991). Además, se caracterizó por poner un mayor énfasis en los resultados de la gestión que en los procesos. Según Guerrero (2008), esta fuente de pensamiento difícilmente habría florecido si no hubieran tenido como abono las políticas neoliberales de finales de los ochenta y principios de los noventa.

Para Michael Barzelay, “las políticas de gestión pública son reglas y rutinas generales de gobierno, en las áreas de planeamiento de gastos y gestión financiera, función pública, relaciones laborales, contratación, organización y métodos, y auditoría y evaluación” (Barzelay 2003, 21). Este planteamiento muestra la racionalidad económica como prioridad en el quehacer gubernamental. Asimismo, y con la intención de dar mayor transparencia a la actividad estatal, se pretendió abrir espacios para la participación ciudadana; con esta idea el estatus de la población pasó de ser usuario a cliente, con lo que se pretendía que tuvieran la capacidad de exigir bienes y/o servicios de mayor calidad, así como supervisar el quehacer gubernamental.

El éxito que tuvo en Inglaterra, al igual que en otros países desarrollados, concedió a la NGP un carácter “universal” y de “neutralidad política” (Hood 1991),¹³ lo que alentó al Fondo Monetario Internacional (FMI) para implementar estas reformas en países con regímenes políticos y niveles socioeconómicos muy diferentes.¹⁴ Los gobiernos que incorporaron propuestas tipo NGP pretendían

¹¹ Bajo el supuesto de la nueva economía institucional “los individuos procuran maximizar su conducta hacia ordenamientos prioritarios estables y consistentes, pero lo hacen [...] en presencia de límites cognoscitivos, información incompleta y dificultades en el seguimiento y capacidad para hacer cumplir los acuerdos. Las instituciones surgen y persisten cuando confieren beneficios mayores que los costos de transacción (esto es, los costos de negociación, ejecución y cumplimiento) en que se incurre al crearlas y mantenerlas” (Powell y DiMaggio 1999, 36).

¹² “La idea motriz de esta amplia gama de reformas ha sido “el gerencialismo.” El enfoque sostiene que la jerarquía burocrática tradicional se había vuelto insensible. Reformadores trataron de sustituir la autoridad y la rigidez con la flexibilidad, la preocupación tradicional con estructura, con mejoras en el proceso, y la cómoda estabilidad de las agencias gubernamentales y los presupuestos con la competencia de estilo mercado” (Kettl 1997, 447).

“El gerencialismo adopta un foco intraorganizacional. Se concentra en las «3Es» y en una buena relación calidad-precio, en el control jerárquico y en la clara distribución de autoridad y responsabilidad” (Rhodes 2005).

¹³ En este estudio Hood subraya el carácter universal, por su capacidad de ser implementado exitosamente en distintos países sin importar sus características sociodemográficas, políticas y económicas ya que se sustenta en los valores administrativos de los principios que rigen la NGP y que se orientan a obtener una calidad en la administración “principalmente en la dirección de reducir los costos y hacer más con menos, como resultado de una mejor gestión de calidad y diverso diseño estructural” (Hood 1991,15).

¹⁴ Peters (2002) señala que, en la búsqueda de la eficiencia administrativa, las burocracias se encuentran en cambio continuo y, que si bien las reformas tipo NGP que realizaron los distintos países no fueron las mismas y no tuvieron el mismo efecto, encuentra características comunes que pueden servir de pauta para el mejoramiento de los procesos administrativos.

redefinir las fronteras entre lo público y lo privado para dar mayor claridad y certidumbre a las funciones que debía cumplir el Estado. En ese sentido, se entendía que un Estado con menos funciones y menor injerencia en las actividades tradicionalmente privadas contribuiría a hacer más eficiente su actividad, por lo que un primer paso consistió en despojarlo de las responsabilidades que ocasionaron un Estado grande (tanto en cantidad de empleados como en estructuras y funciones), pero lento en sus procesos y dispendioso en el uso de recursos.¹⁵

Las principales reformas administrativas que se realizaron en el interior de los organismos públicos fueron: 1) descentralización de la toma de decisiones, al otorgarles mayor poder de decisión a los organismos de menor jerarquía administrativa; 2) empoderamiento tanto de los organismos de menor jerarquía como de empleados y clientes, con lo cual se pretendía tener un sector público más democrático en la medida que los ciudadanos y trabajadores participaran en la toma de decisiones; 3) desregulación en los sistemas de personal, para que las áreas de recursos humanos tuvieran la capacidad para contratar, despedir y/o promover a los empleados para contratar a los más aptos (Peters 2002). Este enfoque encontró cobijo en el plano ideológico y en el ejercicio gubernamental, principalmente por las recomendaciones que hizo el FMI a todos aquellos países miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que requirieron de créditos para hacer frente a sus obligaciones financieras con el exterior. “La búsqueda de un modelo económico abierto, estable y liberalizado se cristalizó con la formulación del Consenso de Washington en 1989, cuyas reformas de política económica estaban basadas en una lógica de mercado caracterizada por la apertura y disciplina macroeconómica” (Martínez y Soto 2012, 43).

En nuestro país, el gobierno mexicano mostró su aceptación a los compromisos contraídos con el FMI por medio de la privatización y la descentralización administrativas, y a fines del siglo pasado, el gobierno federal comenzó un proceso de desincorporación de empresas paraestatales para delegar la responsabilidad en la prestación de servicios públicos a los gobiernos locales. De acuerdo con Pichardo Pagaza, “al finalizar 1982, el universo paraestatal cifraba 1 155 entidades, incluidos los bancos; al concluir 1988 se llegó a 414, y en diciembre de 1993 el padrón relacionaba sólo 210 entidades vigentes y 48 en proceso de desincorporación” (Pagaza 2002, 200).

Crisis de la NGP

Arellano (2002) señala que, si bien algunos principios de la NGP se contraponen a la burocracia weberiana, tampoco debe considerarse como totalmente novedoso o ajeno a ese enfoque; principalmente porque el modelo burocrático weberiano pretendía formar una estructura administrativa sustentada en normas y reglas que tendrían por finalidad lograr sus objetivos con base en criterios de racionalidad y eficiencia. Además, algunos de los supuestos de la NGP ya se encontraban en la APT, como la utilización de las innovaciones tecnológicas para incrementar la racionalidad en la toma de decisiones; asimismo los principios de universalidad y neutralidad de la NGP descansaban sobre hilos muy delgados de credibilidad (Arellano 2002; Ramio 2001; Christensen y Per Laegreid 2005). Por lo anterior, no es extraño el fracaso de algunas de estas políticas en países latinoamericanos, precisamente, porque en su implementación no

¹⁵ En el caso de nuestro país, “• El Estado poseía recursos que no son abundantes. No podría distribuir un patrimonio escaso entre 1 155 entidades paraestatales, que participaban en 63 ramas de actividad económica de todo tipo. • Los déficits de un buen número de esas empresas no estratégicas hacían imposible que el gobierno siguiera subsidiándolas. Subsanan esos problemas implicaba inyectarles capital, que el gobierno no poseía. • Algunas de las entidades sólo existían en papel y muchas otras duplicaban sus funciones (Sánchez 2010, 226).

consideraron las grandes diferencias¹⁶ en los niveles de desarrollo, ni los distintos regímenes de gobierno y la fuerte dependencia de las burocracias latinoamericanas respecto al Poder Ejecutivo¹⁷ (Christensen y Per Laegreid 2005, 588).

Otros aspectos que fueron criticados tienen que ver con la equidad y la justicia (Arellano y Cabrero 2005), y la reducción de la condición de ciudadanos a clientes, ya que la condición de ciudadano genera más derechos frente al Estado que la de cliente. “Entre la administración pública y la ciudadanía no hay un contrato comercial, sino un contrato social y político” (Ramio 2001, 4), por lo que no es aconsejable tratar de implementar principios estratégicos de las empresas en la administración pública, ya que la cultura organizacional que impera en cada uno de estos ámbitos es muy diferente: mientras que en la empresa privada se implementan severos controles de rendición de cuentas y se vigila constantemente la aplicación de sus estrategias, en la administración pública imperan la discrecionalidad, falta de transparencia y opacidad (Ramio 2001).

Respecto a la transparencia y ejercicio financiero, si bien bajo el amparo de políticas neoliberales se preocuparon por fijar estrictos sistemas de control del gasto, como bien apunta Caldera (2014), “dejaron de lado principalmente dos elementos esenciales para el funcionamiento democrático de la administración pública: la medición real del impacto social de las políticas gubernamentales y el establecimiento de manera clara del quiénes son los responsables de ellas (*responsiveness*)” (Caldera 2014, 75-76). Y así como el fracaso de la ATP en países como el nuestro fue consecuencia de una puesta en práctica que se caracterizó por la discrecionalidad y el dispendio de recursos, de antemano podría intuirse que los resultados de las reformas tipo NGP, que seguían los mismos patrones, no iban a ser los esperados.¹⁸

De igual forma, la corrupción que priva en una gran cantidad de burocracias latinoamericanas no puede dejarse fuera del análisis. Como establece el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), en su documento “Una nueva gestión pública para América Latina”, a pesar de que la burocracia se ha profesionalizado, esto “no la hace totalmente inmune a la corrupción, fenómeno mundial que ha aumentado en demasía en América Latina” (CLAD 1998, 14). Así como estos, existen otros elementos que ponen en entredicho la efectividad de la NGP en ámbitos administrativos como los que imperan en los países latinoamericanos, y, debido a las críticas, se han propuesto nuevos paradigmas que tratan de corregir los desvíos en los postulados de la NGP, que proponen una gestión pública más horizontal y le otorga un papel más protagónico al ciudadano.

GOBERNANZA Y BÚSQUEDA DE LEGITIMIDAD EN EL QUEHACER GUBERNAMENTAL MEDIANTE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Si bien la NGP tomó como estandarte la bandera de la eficiencia y eficacia como mecanismo para construir mejores esquemas de gestión, lo hizo sin otorgar un lugar relevante a la participación social en el diseño de las políticas y, como anotamos líneas arriba, redujo a los ciudadanos a la condición de clientes (Ramio 2001). Bajo la implementación de medidas tipo NGP en nuestro país, se contuvo el crecimiento de la deuda pública y

¹⁶ Patricia Ingraham establece que es práctica común de los gobiernos tomar ejemplos de la iniciativa privada, sin considerar si esas políticas son factibles para el sector público, principalmente porque es muy habitual que se adopten modelos análogos sin implementar una rigurosa metodología. (“It is a typical for a government to follow private sector examples and buy pokes without looking inside to see if there's really good pig in there”) (1993, 349).

¹⁷ “Sin embargo, no podemos ignorar que estos cambios también generan problemas, puesto que el modelo tradicional permanece de muchas maneras y las nuevas filosofías no han logrado desplazarlo” (Del Pardo 2005, 36).

¹⁸ “Las reformas de la NGP son especialmente vulnerables a los efectos secundarios negativos cuando se instalan en países donde las capacidades básicas y el debido proceso del servicio civil están ausentes y se carece de un alto capital ético y confianza en el gobierno” (Christensen y Per Laegreid 2005, 588).

la inflación; logró mantenerse la paridad cambiaria peso-dólar; se redimensionó el tamaño del Estado, y se controló el déficit fiscal,¹⁹ entre otros aspectos; sin embargo, también dejó un vacío de legitimidad, precisamente, porque el diseño e implementación de estas medidas fueron realizadas de manera vertical sin incorporar mecanismos reales de participación ciudadana.

Como respuesta a la crisis de legitimidad, tanto económica y social, surgió una nueva propuesta denominada *gobernanza*, en la cual, la participación ciudadana es el eje articulador entre la demanda pública y el diseño de políticas.²⁰ Si bien los estudios sobre gobernanza surgen después de la segunda guerra mundial (Renate 2005), las crisis económicas que enfrentaron varios países en los noventa renovó el interés por su estudio. En su inicio, el término fue utilizado como sinónimo de gobernabilidad o buen gobierno, entre otros vocablos²¹ (Cerrillo 2005; Sánchez González 2002); pero entre sus múltiples acepciones, el desafío era distinguirla de aquellas que la identificaban con el término de gobernabilidad,²² es decir, con la capacidad del gobierno para dirigir, de manera unilateral, los esfuerzos de los distintos actores del sistema socioeconómico en la consecución de metas. Por el contrario, “en términos descriptivos, el giro hacia la gobernanza significa que el gobierno ha dejado de ser parte de un Estado jerárquico y ordenador, que gobierna mediante su propia autoridad, para convertirse en parte de un Estado facilitador” (Peters 2004, 85-86).

Peters y Pierre (2005b) señalan que entre la NGP y la gobernanza existen muchas coincidencias en el plano operativo, como la necesidad de incrementar las competencias para mejorar el desempeño del sector público, el control del rendimiento o en la creación de nuevas técnicas de dirección que permitan coordinar eficientemente las entidades públicas; pero subrayan que las diferencias se encuentran en el nivel teórico. Por ejemplo, la gobernanza aboga por la necesidad de idear formas de participación conjuntas (actores públicos y privados) en la prestación de servicios públicos, no solamente para compensar el déficit del recurso público, sino para generar la confianza ciudadana en el gobierno. La gobernanza se centra en los procesos, mientras que la NGP, en los resultados. “La NGP es un programa intraorganizacional de reforma administrativa, mientras que la gobernanza es una perspectiva interorganizacional” (Peters y Pierre 2005b, 131), entre otros aspectos.

Varios autores coinciden en señalar el término de gobernanza como una forma de gobierno, en la que se hace cada vez más delgada la línea entre lo público y lo privado, pues el gobierno, rebasado por los múltiples problemas sociales que enfrenta, concede a la sociedad herramientas, no solamente para diseñar políticas públicas, sino para involucrarlos en su implementación. “Al sustantivo gobernanza se le incluye el adjetivo ‘democrático’ porque normativamente se espera que las formas sean más horizontales y colaborativas entre el gobierno y los actores extragubernamentales, los procesos sean más transparentes y accesibles a los ciudadanos y sus efectos sean de impacto para el desarrollo humano” (Caldera y Reyes 2014, 40). Para tal fin, el gobierno debe establecer mecanismos eficaces de coordinación con los distintos grupos de la sociedad con el propósito de concretar acuerdos.

En nuestro país, en el diseño de políticas públicas, se ha pretendido otorgarle un papel más relevante a la participación ciudadana en la toma de decisiones, aunque en temas de menor relevancia, y con dificultades se ha logrado avanzar un poco más en los temas de trascendencia nacional, como los procesos electorales. En

¹⁹ “Se buscó que la privatización de empresas paraestatales fuera uno de los mecanismos para lograr el ajuste de las finanzas públicas que permitiera estabilizar la economía al eliminar una fuente importante de gastos” (Sánchez 2010, 227).

²⁰ En este contexto, la apertura del Estado para incluir actores privados en la prestación de servicios públicos contrarrestó las limitaciones presupuestarias a la vez de legitimar la acción estatal (Peters y Pierre 2005a).

²¹ “El Servicio de Traducción de la Comisión Europea decidió que la palabra *governance* se traduciría al español como gobernanza” (Sánchez González 2002, 309).

²² El enfoque de la gobernabilidad es estrictamente gubernamental; se refiere a condiciones y comportamientos del gobierno. La premisa de su planteamiento es la afirmación de que la sociedad no posee, cuando menos, no en el nivel requerido, las capacidades de autoorganización, autogobierno, autorregulación y autoproducción (Aguilar V. 2010, 24).

el caso de los OOA, el gobierno federal impulsó la incorporación de actores sociales y privados en los órganos de gobierno; sin embargo, no se establecieron lineamientos para definir el alcance y profundidad de las atribuciones de los representantes ciudadanos y, en la vaguedad de la ley, cada organismo de agua les ha otorgado las que considera pertinentes, de acuerdo con su conveniencia.

Por otra parte, la APT, la NGP y la gobernanza constituyen teorías de alcance medio que no permiten concretar el análisis de los OOA, por lo que es pertinente utilizar un enfoque que ponga sobre la mesa de discusión los elementos principales que se abordan en este estudio. En este sentido, el enfoque de CI favorece la incorporación de variables jurídicas, económicas, políticas y sociales en el análisis de los organismos de agua.

ENFOQUE DE CI: MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO Y LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES

El concepto de *capacidad de gestión*, *capacidad institucional* o *capacidad administrativa*, etcétera, a lo largo de los años, se ha transformado e interpretado de distintas maneras. El enfoque se ha utilizado para analizar el desempeño de países, ciudades o municipios, lo que no ha contribuido a consensuar las cualidades que debe contemplar el concepto y ha provocado confusión respecto a la validez de sus resultados y, a su vez, afectado la utilidad del concepto como herramienta de análisis de la acción gubernamental (Cejudo, Sánchez y Zabaleta 2009).

Con el fracaso de las reformas implementadas en los ochenta, se volvió primordial fortalecer la capacidad del Estado para que pudiera responder satisfactoriamente a los problemas que enfrentaba; es decir, no solamente se trataba de devolverle al Estado funciones que había cedido, sino de dotarlo de mejores recursos. En este ambiente se inserta en los años noventa el término de CI en los estudios de gestión pública, al reconocer “que ni los mercados ni las democracias pueden funcionar bien, a menos que los gobiernos sean capaces de diseñar y poner en marcha políticas públicas apropiadas, administrar los recursos equitativamente, con más transparencia y eficiencia, y responder efectivamente a las demandas ciudadanas para el bienestar social” (Ospina 2002, 3).

En esta búsqueda por construir un concepto que definiera con mayor claridad el proceso de reconstrucción del Estado, surge el de *construcción de capacidad* (*capacity building*) (Grindle e Hilderbrand 1995), con la idea de identificar aquellas tareas y procesos gubernamentales que representan las áreas más vulnerables y obstaculizan el camino hacia un buen gobierno. Entre las definiciones más importantes se encuentran:

[...] enfoque para el desarrollo internacional, que abarca el desarrollo institucional, y va más allá de las distintas organizaciones e instituciones a sistemas más amplios, grupos de organizaciones y redes interorganizacionales. El desarrollo de capacidades se ocupa de problemas complejos y multifacéticos que requieren la participación de diversos actores, organizaciones e instituciones (Qualman y Morgan 1996, 1).

[...] proceso mediante el cual los individuos, grupos, organizaciones, instituciones y sociedades incrementan sus habilidades para realizar funciones esenciales, resolver problemas, definir y lograr objetivos y entender y responder a sus necesidades de desarrollo en un contexto amplio y de manera sostenible (pnud 1997).

Ospina señala que definiciones de este tipo generan confusión, ya que difuminan “las fronteras que distinguen las intervenciones para construir la CI de las intervenciones para generar desarrollo sostenible” (Ospina 2002, 4). Por su parte, Grindle e Hilderbrand (1995) proponen un esquema de análisis

que involucra el recurso humano, la organización y el entorno económico, político y social. Esta propuesta tiene la cualidad de observar el desempeño desde un contexto macro hasta un nivel micro; es decir, los recursos que poseen las organizaciones y cómo los utilizan en el desempeño de sus funciones, lo que permite evaluar simultáneamente los resultados de su eficacia como la CI que poseen.

Al respecto, Ostrom señala que al considerar los tres niveles de análisis en los estudios institucionales, es posible observar cómo las decisiones o acciones que se generan en el nivel más amplio tiene repercusiones en la operación o la toma de decisiones de los otros dos niveles, en parte, porque “los estudios conducidos a nivel macro [...] se centran en estructuras constitucionales. Estos afectan las decisiones de elección colectiva, ya que eventualmente ellas inciden en las decisiones diarias de los ciudadanos y/o sujetos” (Ostrom 2010, 26), mientras que los estudios a nivel micro se centran más “en las decisiones a nivel operacional porque éstas, a su vez, están afectadas por reglas de elección colectiva y elección constitucional, algunas de las cuales, si bien no todas, están bajo el control de los tomadores de decisiones operacionales” (Ostrom 2010, 27).

Retomando a Grindle e Hilderbrand (1995), en relación con el concepto, ellos distinguen entre capacidad y creación de capacidades al definirlos como “la habilidad para realizar tareas apropiadas eficaz, eficiente y sosteniblemente. A su vez, la creación de capacidades se refiere a las mejoras en la capacidad de las organizaciones del sector público, ya sea individualmente o en colaboración con otras organizaciones, para realizar las tareas correspondientes” (Grindle y Hilderbrand 1995, 5). En 1995, estas autoras presentaron un estudio sobre el desarrollo económico de seis países en vías de desarrollo, en el que mostraron que es posible incidir en el rendimiento de las actividades del sector público, por medio de la cultura organizacional (significado del trabajo, trabajo en equipo, promociones de acuerdo con el desempeño, etcétera), las buenas prácticas de gestión y efectivas redes de comunicación.

Sin embargo, el desarrollo del concepto por otros autores indica que aún no existe un criterio único para definir la CI ni sus atributos o alcances. Para Savitch, significa “incrementar la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente, e incrementar la rendición de cuentas” (Savitch 1998, 260). Esta es una concepción amplia del concepto que incorpora la construcción de capacidad. En su discernimiento, vincula la CI con la gobernanza y sostiene que el gobierno debe de tener la capacidad para dirigir los procesos de producción y abrir canales de participación para los distintos actores sociales;²³ sin embargo, en su estudio no ofrece un camino por el cual transitar para poder operacionalizar el concepto.

Nelissen (2002), al igual que Savitch (1998), asocia la CI a la gobernanza y establece que la administración pública, además de ser democrática, debe ser efectiva y justa, aun cuando las expectativas que tienen diferentes grupos de la población sobre un asunto determinado puedan ser contradictorios. El autor distingue entre capacidad indicada y capacidad efectiva. La primera se refiere al potencial que posee la administración para ejercer sus funciones, mientras que la segunda se refiere básicamente a su desempeño (Nelissen 2002). Su propuesta contiene tres enfoques que enfatizan los valores de la capacidad: judicial, económico y político-social. El judicial se limita a estudiar la actuación de los encargados de impartir justicia respecto a la protección de los derechos humanos, de propiedad, de leyes monopólicas, etcétera; el económico se encarga de analizar la gestión de los recursos públicos, es decir, si la racionalidad económica es el factor que prevalece en la toma de decisiones, y el político-social, de analizar las reglas electorales bajo las cuales es designada la autoridad política (Nelissen 2002).

²³ Según Savitch, las instituciones no son neutrales, ya que no son solamente herramientas administrativas. Las instituciones definen el marco, crean reglas y transmiten valores, por medio de los cuales se lleva a cabo la acción (Savitch 1998, 259), y agrega que la historia juega un papel importante en el establecimiento de dichas normas, reglas y creencias. Elinor Ostrom utiliza el término “institución” para referirse a los conceptos compartidos, utilizados por los seres humanos en situaciones recurrentes, organizados por reglas, normas y estrategias (Ostrom 2010, 25).

Por su parte, Ingraham y Needler (2000) utilizaron el concepto de capacidad de gestión para establecer que existe una estrecha relación entre esta última y la implementación de las políticas públicas. Las autoras parten de la premisa de que los procesos administrativos que se desarrollan en el interior de los gobiernos influyen en el establecimiento de los objetivos de los programas;²⁴ por lo tanto, la capacidad de gestión de una entidad pública se encuentra estrechamente vinculada con el logro de los objetivos de sus políticas públicas; pero no así con los impactos que puedan generar en la población. Para ellas, los efectos de los programas se encuentran condicionados a factores externos, como pueden ser la economía, aspectos políticos, como las elecciones, e inclusive con la percepción que pudiera tener la opinión pública sobre un determinado asunto. En su investigación, por capacidad de gestión se refieren a:

la capacidad intrínseca del gobierno para reunir, desarrollar, dirigir y controlar su capital humano, físico, e información para apoyar el cumplimiento de sus orientaciones políticas [...] la capacidad de gestión se refiere a la medida en que un gobierno tiene los recursos adecuados, en el lugar adecuado, en el momento adecuado (Ingraham y Kneedler 2000, 294).²⁵

Para analizar la capacidad de gestión, las autoras crearon cuatro subsistemas: gestión de recursos humanos, recursos financieros, tecnologías de la información y capacidad de capital. La capacidad de gestión abarca tanto las capacidades internas de una dependencia para cumplir exitosamente sus funciones cuanto la capacidad de realizar sus actividades administrativas bajo condiciones externas restrictivas, como la escasez de recursos y las condiciones políticas imperantes (Ingraham y Kneedler 2000).

Estudios recientes (Rosas 2008; Rosas, Sánchez y Chávez 2012) sugieren no restringir los estudios al análisis exclusivo de un determinado número de factores, sistemas de gestión o componentes, sin revisar primero los factores que inciden en el desempeño de la política, para posteriormente seleccionar los más determinantes.²⁶ Rosas propone un análisis más allá del recurso humano y organizacional que analiza el “contexto institucional del sector público y el entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca” (Rosas 2008,126). Por su parte, Cejudo y Zabaleta, en su artículo “La calidad del gobierno: una definición basada en atributos del ejercicio del poder”, centran la discusión sobre las cualidades que deben analizarse para poder determinar las características de un *buen gobierno*. Los autores definen la calidad de gobierno como “la interacción del conjunto de atributos (tanto de arquitectura institucional como de prácticas de gestión), dirigidos a controlar la discrecionalidad en el ejercicio del poder” (Cejudo y Zabaleta 2009, 6). Esta concepción tiene características muy similares al enfoque de CI desarrollado por Rosas (2008). Estos autores (2009) señalan que la calidad del gobierno no se encuentra directamente relacionada, ni con los resultados del gobierno, ni con la forma en que los gobernantes fueron elegidos (sistema electoral),²⁷ y concluyen que es producto del diseño institucional de las reglas y prácticas bajo las cuales opera la burocracia política para restringir el poder de los gobernantes sobre decisiones cotidianas, y garantizar que la acción gubernamental se enfoque en producir bienes y servicios para la población.

En el artículo “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional”, Angélica Rosas (2008) establece que las evaluaciones primero deben definir qué entienden por CI, y luego establecer los parámetros de la evaluación por medio de dos subtipos o componentes: administrativo y político. “La capacidad

²⁴ La apuesta en este sentido es hacer una disección de la caja negra del gobierno para entender su funcionamiento, por medio del análisis de la infraestructura de la administración pública, lo que llaman sistemas de gestión (Kneedler, Coleman e Ingraham 2000, 384).

²⁵ Traducción mía.

²⁶ Utilizando este enfoque, Domínguez (2010) considera solamente la planeación, la gestión de recursos humanos y financieros.

²⁷ Al respecto, Fukuyama (2013) coincide con esta postura al establecer que los resultados de algunas áreas de gobierno, como la salud y la educación, se encuentran fuertemente determinados por factores sociales como la familia, por lo que debe evitarse evaluar la calidad del gobierno con base en resultados de programas y servicios públicos que son afectados por factores externos.

administrativa hace alusión a las habilidades técnico burocráticas del aparato estatal, requeridas para instrumentar sus objetivos oficiales. En este componente resaltan dos dimensiones, la primera enfocada a los recursos humanos y la segunda a la organización” (Rosas 2008, 128). Respecto a la gestión de recursos humanos, hace énfasis en la estructura organizacional, políticas de reclutamiento, contratación, salarios, sistemas de premios y castigos, desarrollo del personal y promociones. En cuanto a la organización, se refiere a la disponibilidad de recursos financieros; la estructura organizacional de la cual se derivan las funciones y responsabilidades; los recursos jurídicos con que cuentan para que otras instituciones acaten sus políticas; la coordinación intergubernamental, leyes y normas que regulan las relaciones de todos los actores involucrados, entre otros. “La capacidad política se refiere a la interacción política que, enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres, establecen los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos y con aquellos que operan en el contexto internacional” (Rosas 2008, 129).

Esta visión amplia de CI supera los enfoques que únicamente observan los aspectos organizacionales, ya que, independientemente de la restricción de recursos, una evaluación que se realice considerando el enfoque de CI debe incluir tanto el componente administrativo como el político, ya que, si bien la capacidad administrativa es un componente obligatorio (para evaluar la CI), es necesario integrar en el análisis la interacción de las entidades con los grupos sociales que, de alguna manera, contribuyen o influyen en el diseño e implementación de las políticas (Rosas 2008).

Oszlak y Orellana (1993), en su artículo “El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI”, establecen los criterios para analizar el grado de capacidad que poseen las entidades públicas para cumplir con sus funciones. La metodología se orienta principalmente a identificar el déficit de CI. El documento parte del supuesto de que las organizaciones enfrentan diversos problemas y obstáculos que impiden que realmente puedan hacer lo que planean; es decir, entre lo que se planea y la ruta para lograrlo, existe un déficit de CI. Entre otros problemas, como los más relevantes, identifican los siguientes: a) déficit en leyes, reglas, normas y “reglas de juego”; b) déficit en las relaciones interinstitucionales; c) déficit en la estructura organizacional interna y distribución de funciones; d) déficit en capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras; e) déficit en políticas de personal y sistema de recompensas y f) déficit en capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto. Esta propuesta, junto con el estudio de Rosas (2008) y Cejudo y Zabaleta (2009), nos brinda un marco de referencia que nos acerca al objeto de estudio de esta investigación.

MODELO PARA EVALUAR LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LOS OOA DE HERMOSILLO Y MEXICALI

Retomando la definición de Rosas (2008, 128), así como el esquema propuesto para el desarrollo del presente estudio, entendemos por capacidad institucional: *las habilidades técnico burocráticas de los OOA de Hermosillo y Mexicali para transformar los recursos jurídicos, administrativos y financieros que poseen en obras y/o productos que permitan mejorar su desempeño (cobertura, eficiencia, sustentabilidad financiera y ambiental).*²⁸ Para ello se analizan dos dimensiones, la administrativa (gestión de recursos humanos y organización) y la política, por medio de tres niveles de análisis (micro, meso y macro). Con esta propuesta se pretende dar respuesta a la pregunta principal de esta investigación: ¿qué factores son los que han favorecido la CI de los OOA de Hermosillo y Mexicali y cómo han influido en el desempeño diferenciado?

²⁸ Se retomó el concepto de Rosas (2008, 128) y se adaptó al presente estudio.

Lusthaus (2002) menciona que no necesariamente un alto desempeño es sinónimo de eficiencia,²⁹ es decir, puede lograrse un alto desempeño, pero a un costo muy alto. Considerando esta premisa, la intención es determinar si los organismos poseen los recursos necesarios para brindar un buen servicio, y si los están utilizando eficientemente. Para tal efecto, se analizan los factores jurídicos, administrativos y políticos para que, una vez analizados en su conjunto, podamos caracterizar ambos organismos de agua.

Además, los organismos de agua cumplen funciones muy relevantes en el entorno en el que operan, por lo que reciben insumos que transforman en productos (en este caso agua potable) y tienen un efecto directo en la población; asimismo, se encuentran inmersos en ambientes de incertidumbre, configurados por restricciones jurídicas y presupuestarias, y sujetos a intereses políticos que inciden tanto en su formación como en la toma de decisiones y, en consecuencia, en su operación y resultados (brecha entre lo planeado *vs.* ejecutado).

El desempeño de los OOA se obtiene a partir de la ponderación de cuatro categorías: 1) cobertura, 2) eficiencia, 3) sustentabilidad financiera y 4) sustentabilidad ambiental. La *cobertura* se refiere tanto al porcentaje de las viviendas que tienen acceso de manera continua al agua potable y al alcantarillado sanitario; la *eficiencia*, a la eficacia física y comercial; la *sustentabilidad financiera*, básicamente, a la relación ingreso-egreso con que operaron los organismos, en los últimos años, y *sustentabilidad ambiental*, al porcentaje de agua tratada respecto al total de las aguas residuales. El desempeño, finalmente, es producto del proceso de transformación de los insumos que absorben los OOA en relación con el cumplimiento de sus objetivos y metas (eficacia), e incluyen un conjunto de factores que tienen que ver con la CI, que afectan la operación de los organismos de agua. Además, esta concepción de desempeño coincide con las prioridades de la CONAGUA, respecto al manejo de la política de los organismos.

El estudio se divide en tres niveles de análisis que se encuentran estrechamente interrelacionados: 1) *micro*, en relación con la capacidad administrativa que se manifiesta a partir de la gestión de los recursos humanos con que cuenta la organización; 2) *meso*, con la capacidad administrativa que se manifiesta mediante el uso de los recursos con que cuenta la organización, y 3) *macro*, con la capacidad política que se expresa por medio de “los actores participantes y las formas en que participan; así como [...] en la aceptación por parte de los actores de la distribución” (Rosas 2008,133).

Macro: relaciones intergubernamentales e incidencia del Poder Ejecutivo en la conformación y desarrollo de los OOA

Esta dimensión tiene por objetivo analizar las relaciones intergubernamentales bajo las cuales interactúan tanto actores políticos como sociales, y cómo el producto de esta interacción influye en la conformación y acciones de los OOA. En este caso, las relaciones intergubernamentales y las complejas redes de cooperación que se tejen entre los distintos niveles de gobierno y unidades administrativas son imprescindibles para comprender la problemática que implica poner en práctica una sola política que, a simple vista, puede parecer de lo más básico; sin embargo, en la realidad se encuentra rodeada por distintos intereses que inciden en su aplicación. Si el diseño de políticas públicas es un proceso complejo que requiere un amplio conocimiento de la problemática a resolver, Pressman y Wildawski (1998) comprobaron que los rigurosos esquemas metodológicos utilizados en su diseño no garantizan el éxito, si no se toman las medidas pertinentes que hagan posible una correcta implementación, principalmente cuando se carece de un sistema de coordinación efectivo que guíe la participación de distintas agencias, ya que, para implementar una política pública,

²⁹ Ibarra y Montaña señalan que en la “comprensión de la realidad organizacional, ‘La complejidad se encuentra más en el proceso que en el resultado’” (1992, 68).

generalmente se requiere de la participación de más de una unidad administrativa. Esta observación es una constante en los distintos estudios que se han realizado.³⁰

Las relaciones intergubernamentales nos permiten observar factores externos que influyen en las políticas, y cómo una buena coordinación administrativa favorece el apoyo mutuo entre los distintos niveles de gobierno en la resolución de problemas complejos, además de que genera una mejor percepción del ciudadano respecto a la prestación de los servicios públicos (Peters 1998). Utópicamente las relaciones intergubernamentales deberían realizarse bajo condiciones de cooperación armoniosa y coordinada de las partes involucradas, anteponiendo los intereses generales sobre los particulares para alcanzar objetivos comunes; sin embargo, las dependencias públicas procesan tareas y rutinas que responden a sus intereses, por lo que no es raro que se susciten diferencias cuando pretenden operar políticas conjuntamente.³¹

En la implementación de políticas públicas en nuestro país, generalmente intervienen los distintos niveles de gobierno, por lo que se requiere mantener control y dirección “para lograr una ejecución disciplinada y productiva” (Aguilar 1993, 33). En el caso de la política del agua potable, la cual es regulada por el gobierno federal, pero cuya implementación le corresponde a la administración pública estatal (CESPM) o municipal (AGUAH), es indispensable analizar las relaciones intergubernamentales para entender de qué manera influyen las buenas o malas relaciones en el diseño y ejecución de programas orientados a coadyuvar con los organismos en la prestación del servicio. Para poder operar, los OOA requieren que se generen acuerdos entre los tres niveles de gobierno, en los que, generalmente, no pueden participar; en consecuencia, dependen de la destreza o capacidad política de los estados o municipios para presentar propuestas a la autoridad federal que satisfagan los requerimientos técnicos y financieros, así como la viabilidad política para su puesta en práctica. Por ello, es necesario analizar, no solamente las relaciones entre la Federación con los estados y municipios, sino los nexos entre las dependencias responsables de la política de agua estatales y los municipios y organismos. Asimismo, es necesario revisar cómo se nombran a los principales funcionarios y bajo qué criterios se conforman los órganos de decisión; qué espacios han otorgado a la participación ciudadana en dichos órganos, y de qué manera los han utilizado, además de observar la participación de los sindicatos en la vida interna de los organismos y la opinión de actores políticos y sociales.

Este primer acercamiento a los OOA nos permitirá entender con mayor precisión su desarrollo en los últimos años, ya que las distintas visiones que se han generado sobre el servicio de agua potable, en ocasiones, ha provocado que se cuestione su desempeño, por lo que, antes de observar si han cumplido o no con sus objetivos, es necesario revisar el contexto sociopolítico en el que funcionan.

*Meso: planeación y desempeño
en el servicio de agua potable
de los OOA de Hermosillo y Mexicali*

El enfoque de CI permite identificar los recursos que poseen los organismos y la manera en que los procesan para producir bienes y servicios, es decir, su capacidad para gestionar recursos, planificar y administrar eficaz y eficientemente, en un entorno en el que prevalecen restricciones de tipo jurídico, económico, político y social. Para analizar las capacidades que poseen las instituciones, Oszlak y Orellana (1993) señalan que es

³⁰ Hall y O’Toole (2000) observaron que los programas del gobierno federal de Estados Unidos en los periodos 1965-1966 y 1993-1994, en la mayoría de los casos, requirieron incorporar múltiples actores para cumplir con sus objetivos.

³¹ Al respecto, Aguilar Villanueva (1993), Pineda G. (2011), y Agranoff y McGuire (1998), señalan que, dada la numerosa red de instituciones que pueden ser partícipes de una sola política, puede desencadenar en un proceso tortuoso provocado por intereses contrapuestos entre los participantes o bien, por distintas interpretaciones de la misma problemática. Por este motivo, además de considerar en el diseño de la política los sectores privado, político y social, debe incluirse en la discusión a actores informales que cada día se van involucrando y que representan intereses muy ajenos a los grupos formales (Hecklo 1993).

necesario encontrar los déficits de capacidad, es decir, las causas que provocan la brecha entre lo planeado y lo realmente ejecutado.

Las CI de los OOA restringen directa o indirectamente su desempeño; por lo tanto, los organismos con mejores recursos favorecen la selección y desarrollo profesional del personal directivo, la gestión de recursos financieros y el establecimiento de tarifas con base en estudios de análisis costo-beneficio; limitan la injerencia de autoridades políticas en la toma de decisiones de carácter técnico, y contribuyen en la creación de mejores esquemas de planeación y, por ende, en un mejor desempeño. En este sentido, los organismos están dotados de un marco legal, recursos financieros y materiales, así como infraestructura y tecnología. Estos recursos, que quizás sean insuficientes para brindar un servicio de calidad, pueden adquirir mayor valor si son utilizados eficientemente. En otras palabras, los organismos pueden presionar para conseguir tarifas más cercanas al costo del servicio; mejorar sus sistemas de recaudación; mejorar su planeación, y ejecutar el gasto con mayor eficiencia y transparencia, lo que va a reflejarse en sus indicadores de desempeño.

Micro: sistema de gestión de los recursos humanos

Un obstáculo difícil de eliminar para transitar hacia el desarrollo administrativo en los tres niveles de gobierno ha sido la carencia de un SGRH de carácter meritario, ya que la asignación de puestos a discreción se ha convertido en la principal moneda de pago para aquellas personas que contribuyeron en la elección de un funcionario en particular o forma parte del círculo cercano del candidato vencedor.³² A pesar de ello, independientemente del partido que llegue al poder, existe una base sólida de trabajadores que permanecen en sus puestos, que se responsabiliza de ejecutar la mayor cantidad de tareas que procesan las burocracias.

En los países latinoamericanos, distintos estudios (Roth 1968; Grindle 1977; Oszlak 1980; Mansilla 1991) dan a conocer las características patrimonialistas en el ejercicio del poder político, ya que los funcionarios deben su permanencia y lealtad a la persona que los designa, y es el gobernante quien decide arbitrariamente el diseño de la estructura jerárquica y el personal que ocupará cada uno de los puestos de las tomas de decisión.

Con el fin de fomentar el establecimiento de un SGRH de carácter meritario en la región, en el 2003, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, dieron a conocer la *Carta Iberoamericana de la Función Pública*,³³ entre otras finalidades para “definir las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de función pública, entendiendo a éste como una pieza clave para la gobernabilidad democrática de las sociedades contemporáneas, y para la buena gestión pública”. El documento exhorta a evitar patrimonializar la administración profesional, mediante la puesta en práctica de medidas que garanticen la independencia e imparcialidad en pos del interés público.

El gobierno mexicano ha tratado de modernizar y configurar un SGRH de carácter meritario. Sin embargo, los resultados no han sido los esperados, principalmente porque ha faltado claridad para identificar tanto los objetivos como los medios para lograrlo. Mientras las reformas de los setenta estuvieron encaminadas a profesionalizar la burocracia, la política de los ochenta se enfocó en el ahorro de recursos, obtenido de la supresión de la nómina estatal de la mayor cantidad del personal administrativo (Oszlak 2002). Asimismo, tradicionalmente, México se ha distinguido por la rotación permanente del

³² Véanse Tortajada 2006 y Pineda 2008.

³³ Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución núm. 11 de la “Declaración de Santa Cruz de la Sierra”). (CLAD 2003).

personal de confianza tras cada proceso electoral, lo que entorpece la continuidad de los programas.³⁴ En los noventa se emprendieron cambios para mejorar la competitividad de las empresas por medio de la flexibilidad en el trabajo, y las empresas paraestatales (sobre todo aquellas que estaban en proceso de privatización) fueron las que tuvieron cambios más profundos en sus contratos colectivos de trabajo, para dar paso a la flexibilidad laboral.

Temas comunes de flexibilidad contractual en estas plantas son: libertad a la gerencia para emplear trabajadores eventuales o usar subcontratistas; libertad para contratar trabajadores de confianza; movilidad interna de los trabajadores; reducción del escalafón y ampliación de las funciones de los puestos; promoción no por antigüedad sino por desempeño o capacitación (De la Garza 2003, 2).

Estas políticas surgieron para contrarrestar el poder que tenían los sindicatos en nuestro país; por ello, las medidas que implementó el gobierno enfatizaban la necesidad de dotar a la administración de facultades plenas para diseñar un modelo de gestión basado en las capacidades y aptitudes de los trabajadores, o sea, un modelo de gestión con características parecidas al que señala Rodríguez:

La gestión de recursos humanos debe entenderse como el conjunto de actividades, técnicas e instrumentos que se desarrollan y aplican en una empresa, cuyo objetivo consiste en situar a la persona idónea en el puesto adecuado en el momento oportuno, formada y motivada para contribuir eficazmente a la consecución de los objetivos de la organización. También deben considerarse gestión de recursos humanos las actividades, técnicas e instrumentos cuyo objeto es facilitar una salida ordenada de la organización de aquellas personas que no son necesarias para la obtención de los resultados de negocio (Rodríguez 2004, 27).

Otro modelo de gestión puede desprenderse de estudios que señalan la importancia de dar estabilidad laboral al personal; lograr acuerdos entre la empresa y los sindicatos que satisfagan tanto los intereses de la empresa como los de los trabajadores (Camacho 2014).

Un estudio publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) coincide con esta propuesta al enfatizar que la función de la gestión de recursos humanos “tiene a su cargo la planificación y el control de los recursos humanos para asegurarse que se satisfagan las necesidades de las personas, de modo que puedan trabajar para lograr las metas de la organización” (Lusthaus 2002, 61). Esta propuesta incluye por igual las necesidades de los empleados y de la organización; en este sentido, aboga por construir un sistema de gestión en el que, al priorizar la satisfacción de las necesidades de los empleados, simultáneamente priorice el cumplimiento de los objetivos y metas de la empresa.

Existen diversos estudios sobre la gestión de personal, en los que se especifican los distintos atributos que deben contemplarse para maximizar el desempeño de la mano de obra;³⁵ pero ante la imposibilidad de revisar cada uno de ellos, para el desarrollo de este trabajo se seleccionaron los siguientes: 1) políticas de contratación de personal, 2) desarrollo y capacitación, 3) salario, prestaciones y estímulos, y 4) sistema de

³⁴ En la década de los setenta, un estudio realizado por Marilee Grindle (1977) documentó esta situación, que si bien se avoca a analizar la relación clientelar entre patrón-empleados que se genera en la esfera federal como producto del cambio sexenal, también sirve para ejemplificar lo que ocurre en la elección de gobernadores y presidentes municipales.

³⁵ Lusthaus (2002) revisa cinco apartados para establecer un SGRH eficiente: planificación, dotación de personal, desarrollo, evaluación y recompensas, y mantenimiento de relaciones efectivas.

sanciones y despidos,³⁶ los cuales son los que más se discuten en el ámbito académico cuando se analiza el desempeño del factor humano en las burocracias.

ESQUEMA METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN

De acuerdo con la [figura 1](#), el esquema de investigación se divide en tres niveles de análisis que se encuentran en constante interacción.

Figura 1. Resumen de esquema metodológico

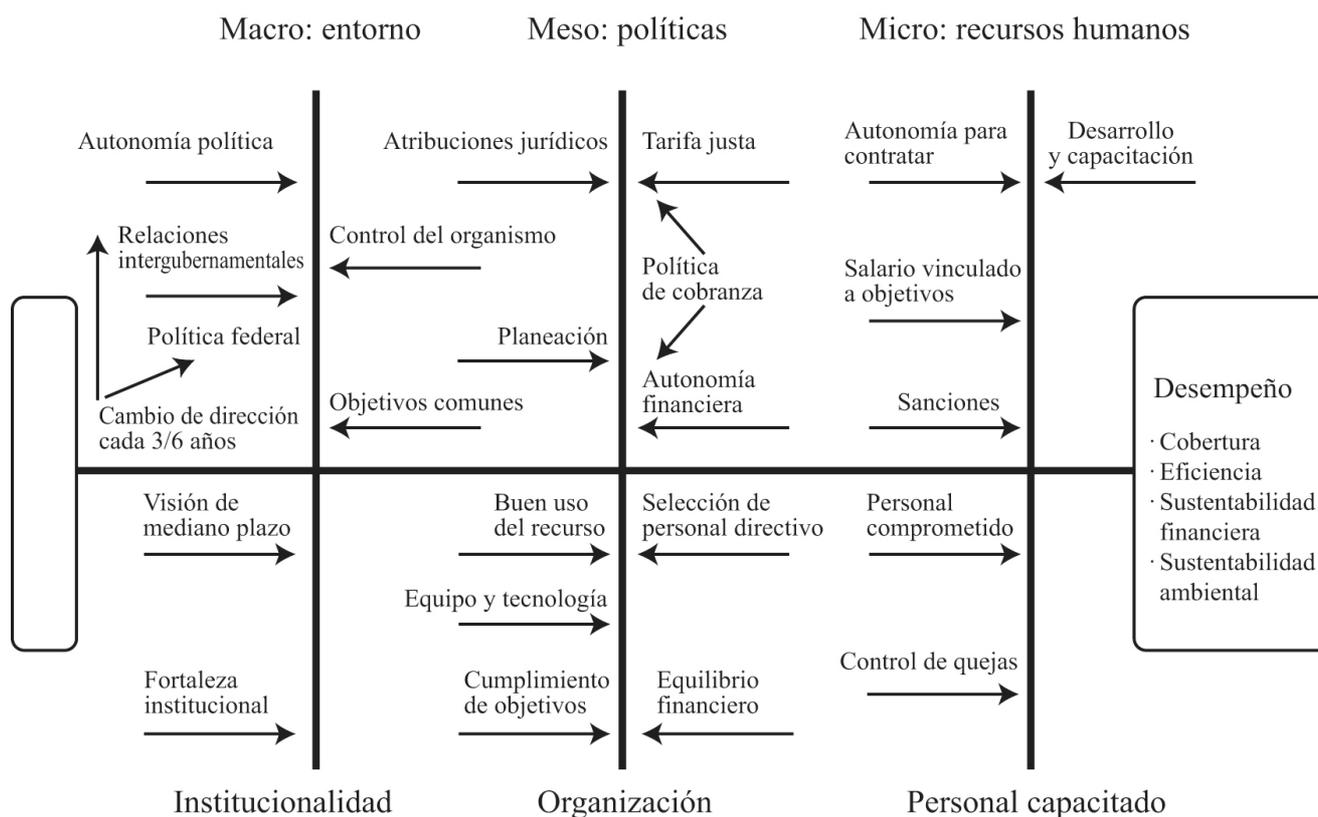


Figura de Ishikawa. Elaboración propia.

El nivel macro es el espacio donde se generan las condiciones que requieren los organismos para operar con eficiencia. En el análisis del entorno político y la calidad de las relaciones intergubernamentales, puede observarse la prioridad de los organismos en la agenda pública del gobierno en cuestión (o qué tipo de prioridad, política o técnica). En esta dimensión, entran en juego distintos actores que intervienen en la política del agua, en la que, formalmente, participan para lograr una agenda con objetivos comunes a mediano y largo plazos, y construyen el cimiento institucional que soporta y justifica el desarrollo y desempeño de los organismos.

³⁶ La *Carta Iberoamericana de la Función Pública* establece una multitud de criterios y principios rectores a considerar para construir un modelo de GRH de carácter meritatorio, entre ellos, los que aquí se estudian.

En el nivel meso, una de las prioridades es establecer el marco normativo para regular los organismos. En esta dimensión puede observarse con mayor precisión su autonomía respecto de la autoridad política. Una de las premisas del enfoque de CI, es que a mayor autonomía mejor desempeño. La visión de mediano y largo plazos o la prioridad del carácter técnico sobre el político, prevista en el nivel macro, debe influir positivamente en este nivel, para lo cual es indispensable otorgarles a los organismos mayor injerencia para que puedan impulsar una tarifa más cercana al costo de operación; fijar reglas de cobranza para apoyar a los sectores desprotegidos, y hacer efectivo el cobro del servicio en el resto de los usuarios. La planeación de los organismos, así como los recursos materiales, tecnológicos y financieros que poseen, son de vital importancia para cumplir sus funciones. Estas acciones las realizan tanto el personal sindicalizado como el de confianza. Un organismo de agua comprometido con el manejo eficiente del recurso fija criterios técnicos en la selección del personal directivo; utiliza eficientemente los recursos materiales; cuenta con equipo y tecnología actualizada, y lleva con transparencia las finanzas, todo ello enfocado en cumplir los objetivos de su planeación.

En el nivel micro, está el recurso humano. Los organismos deberían ser los responsables de fijar las reglas de contratación con base en las capacidades; vincular la capacitación con el desarrollo; fijar salarios competitivos con base en objetivos, y poseer la autoridad suficiente para imponer sanciones sin violar los derechos de los trabajadores. La conjunción de estos elementos traería aparejado el compromiso de los empleados con su trabajo, lo que contribuiría con el desarrollo de las actividades en el nivel meso; pero, sobre todo, en la disminución de quejas por parte de los usuarios.

La interacción de estos niveles tiene un resultado reflejado en el desempeño de los organismos. En este caso, el desempeño se mide a través de un promedio obtenido de los resultados de cuatro variables: 1) cobertura, continuidad del servicio de agua potable y cobertura del drenaje y alcantarillado, 2) eficiencia física y comercial, 3) sustentabilidad financiera (periodo de cinco años 2008-2012) y 4) sustentabilidad ambiental (porcentaje de agua reciclada). Para cumplir con los objetivos previstos, se realizaron entrevistas a funcionarios de la CESP, representantes de los partidos políticos de oposición de las ciudades de Hermosillo y Mexicali, y representantes sociales. También se llevó a cabo investigación hemerográfica; se consultaron distintas plataformas que manejan bases de datos respecto al agua potable, así como las páginas electrónicas de los organismos y los gobiernos estatales y municipales, y se solicitó información a los gobiernos responsables.

II. EL ESTUDIO DE LOS OOA EN LAS CIUDADES MEXICANAS

Como consecuencia de la crisis económica de finales del siglo pasado, el gobierno federal contrajo compromisos de índole administrativo con los organismos financieros internacionales, como condición para obtener mejores condiciones de crédito (Martínez y Soto 2012). Uno de estos compromisos fue el redimensionamiento del Estado, por lo que se planteaba la necesidad de analizar y determinar qué servicios era susceptibles de trasladarse a la esfera privada, y cuáles no, así como crear estrategias para reducir costos de operación.

Con la descentralización de los OOA, la Federación no perdió el dominio sobre la política hídrica nacional, sino que delegó en los gobiernos locales la responsabilidad de prestar un servicio que le representaba grandes costos económicos. Bajo estas circunstancias, en 1989 se creó la CONAGUA. Un primer diagnóstico realizado por este organismo confirmó la crisis técnica y financiera que enfrentaban los OOA, por lo que se enfocó en diseñar estrategias para mejorar la eficiencia física y comercial, además de modificar el marco normativo, con el fin de ampliar los esquemas de gestión y la participación social.³⁷

A 25 años, existen varios estudios que analizan el desempeño de los organismos desde distintos enfoques y proporcionan diferentes puntos de vista que enriquecen la discusión académica. Mientras que en los ochenta los estudios eran escasos, hoy disponemos de tanta información que es prácticamente imposible procesarla en su totalidad. Para este capítulo, se seleccionaron solamente algunos de los estudios más representativos de la situación que impera en el manejo de la política de agua potable de nuestro país. El capítulo se organizó de la siguiente manera: el primer apartado revisa los principales trabajos que utilizaron el enfoque institucional; el segundo, el efecto de la descentralización administrativa en el desempeño de los OOA; el tercero, algunas de las principales contribuciones que se han realizado al análisis y discusión de las tarifas y recursos financieros; el cuarto, los estudios sobre la eficiencia física, uno de los retos a superar por los organismos; el quinto, algunos de los estudios sobre la participación privada en la gestión de los OOA; el sexto, el nivel de participación social, y el séptimo, específicamente, a las evaluaciones del Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU).

LA GESTIÓN DEL AGUA EN LA DISCUSIÓN ACADÉMICA

El agua potable, a pesar de ser un tema de discusión añejo en el sector académico, comenzó a tener mayor relevancia a finales de los años ochenta y principios de los noventa, cuando el gobierno mexicano llevó a cabo

³⁷ El 16 de enero de 1989, el presidente Carlos Salinas de Gortari creó la Comisión Nacional del Agua, “con el encargo de diseñar una política en esta materia más consistente, coherente y adecuada a los lineamientos de redimensionamiento del Estado e impulso de los mecanismos regulatorios propios del libre mercado” (Pineda 2002, 53).

las reformas más importantes de las últimas décadas y que, además, coincide con las dificultades que presentan algunas de las principales ciudades del país para suministrar el recurso, como consecuencia del abatimiento de sus principales fuentes de abastecimiento. Existe una vasta producción bibliográfica que analiza los distintos factores que han afectado el suministro de agua, así como el desempeño de los OOA. Dentro de esta amplia gama, se observan estudios que van desde un carácter exploratorio o normativo, hasta aquellos que utilizan sofisticadas herramientas tecnológicas para determinar matemáticamente las variables que afectan un sector de la política hídrica en particular, o para hacer proyecciones sobre el consumo del agua en los próximos años. A pesar de que algunos de estos estudios se quedan en el terreno exploratorio y/o normativo, hacen una importante contribución al debate sobre la gestión del agua que genera posibles líneas de análisis para investigaciones futuras. Otros estudios, además de ofrecer como preámbulo un esbozo de la evolución jurídica institucional, nos ofrecen un excelente diagnóstico de la situación que priva en el sector (Pineda 2002; Contreras 2007; Viesca 2007 y 2008; Collado 2008; Birrichaga 2009).

EL ANÁLISIS INSTITUCIONAL EN LA GESTIÓN DE LOS OOA EN MÉXICO

El institucionalismo³⁸ es uno de los enfoques aplicados a los estudios de los OOA. En su artículo “La política urbana del agua”, Nicolás Pineda (2002) revisa el avance institucional en materia de agua potable de las entidades federativas del país a partir de las reformas de 1989 y 1991. Del marco de análisis utilizado, destaca el aspecto institucional y social, así como el entorno. Del aspecto institucional se desprende el componente normativo y el institucional. En el primero, señala las leyes, decretos y normas que regulan la prestación del servicio de agua potable, y en el segundo, los recursos con que cuentan los organismos para hacer frente a las responsabilidades que les otorga el marco normativo; es decir, revisa los procedimientos, recursos financieros, técnicos, etcétera. En el aspecto social, observa la participación de actores en el diseño e implementación de la política, y en el entorno, los factores externos que tienen influencia en la política.

Para 1996, Pineda señala que los OOA habían tenido grandes avances respecto a los objetivos de las políticas que se implementaron a partir de 1989, con la creación de la CONAGUA y la reforma de 1991; sin embargo, apunta que este avance fue parcial, ya que sólo se registró en 50 por ciento de los estados. Respecto del proceso de privatización, observa que también los resultados fueron pobres, producto de la crisis económica de 1995, aunque, en un periodo más largo, señala que la crisis sólo fue un factor más (Pineda 2002). Respecto a la transformación de los OOA en entes autónomos y económicamente sustentables, el investigador observa que se dieron grandes avances en el plano legal; pero quedó pendiente la autonomía política y financiera, ya que existió resistencia de las autoridades gubernamentales para dejar de hacer uso político-electoral del servicio –elemento encontrado también en los estudios de Aguilar Benítez (2011) y Muñoz (2008)–, y favoreció el acceso de grandes empresas privadas de la construcción, con lo que obstaculizó la participación de empresas regionales o locales en la realización de obras públicas (Pineda 2002).

El mismo autor, en su libro *Nacidos para perder dinero y derrochar agua*, publicado en el 2008, hace un análisis de la administración del agua potable en México y concluye que, en la toma de decisiones, prevalece el

³⁸ Las aportaciones desde este enfoque han tenido como principal objetivo establecer explicaciones sobre los procesos que acontecen en las instituciones no formales y su efecto en la distribución del poder (Ortega 2004); en este sentido, North subraya la importancia de las instituciones, ya que “reducen la incertidumbre al proporcionar una estructura para la vida diaria. Constituyen una guía para la interacción humana” (North, 1999, 3). Asimismo señala que “Las restricciones institucionales incluyen tanto lo que los individuos tienen prohibido hacer como, a veces, bajo qué condiciones se les permite a algunas personas emprender ciertas actividades” (North, 1999, 4) traducción mía. Las posteriores aportaciones de March y Olsen (2006) al debate han sido de gran utilidad para comprender cómo y por qué las organizaciones toman decisiones que aparentemente se encuentran fuera de la lógica racional.

criterio político sobre el técnico, lo que denomina “oportunisto gubernamental”. Para el análisis expone cuatro variables explicativas: 1) el nombramiento de funcionarios con criterios políticos, 2) la alta rotación del personal directivo, 3) los criterios utilizados para actualizar las tarifas de agua y 4) la falta de sanciones por incumplimiento en el pago del servicio (Pineda 2008).

Pineda observa que en el manejo de la política de agua potable en México opera el “equilibrio de bajo nivel”, ya que las reglas actuales no ofrecen incentivos para mejorar el desempeño; en cambio, el gobierno utiliza la política de agua potable como instrumento para obtener votos a cambio de descuentos o condonación de adeudos por consumo de agua. Un ejemplo para ilustrar este tipo de comportamiento fue la elección para presidente municipal de Tijuana en el año 2004. En esa ocasión, perdió el candidato panista, y el gobernador (también de extracción panista), como premio de consolación, lo nombró director del organismo de agua de Tijuana, con la intención de impulsar programas para posicionar la marca del partido que lo postuló, sin importar que, con sus acciones, se detuvieran los avances que se habían logrado en años anteriores.

Respecto a la problemática que enfrentan actualmente los sistemas de agua, Pineda y Salazar (2011) enfatizan que se ha aplicado una política expansionista del sector, sin considerar los problemas ambientales que genera, como son los abatimientos de los mantos acuíferos. También mencionan la deficiente administración de los OOA, que ni siquiera logran solventar sus gastos de operación, mucho menos la inversión en infraestructura o reparación de la ya existente, y siguen dependiendo financieramente de los recursos gubernamentales. En su análisis, ofrecen dos tipos de variables que afectan el desempeño de los organismos operadores de agua, en la calidad de los servicios y en el comportamiento de los usuarios.

- Variables contextuales, como la disponibilidad de agua (hidrología, temperatura, precipitación) y características de la sociedad (demografía, economía, régimen político, entre otros).
- Variables institucionales, como la forma en que se gobierna y dirige el servicio (gobernanza), la manera como se financian los costos, el nivel de participación social y, en general, las reglas, normas, procedimientos, usos y costumbres internos que rigen la prestación de los servicios de agua (Pineda y Salazar 2011, 622).

Asimismo, señalan dos tipos de modelos de los OOA: el subsidiado y el de autosuficiencia financiera; adicionalmente, indican que en México los OOA se encuentran en una etapa de transición, la cual se ve principalmente afectada por el sistema de tarifas que, en la mayoría de los casos, no les permite sufragar los costos de operación. De esta manera, un primer paso para modernizarlos es crear una cultura de pago y exigencia por parte de los ciudadanos de un servicio de agua potable de calidad (Pineda y Salazar 2011).

El artículo “¿Por qué son mejores los organismos de agua de Baja California que los de Sonora? Instituciones locales y desempeño de los organismos públicos”, de Pineda y Briseño (2012), es un estudio de referencia obligado para este trabajo, porque ofrece un panorama general de las condiciones que privan en las entidades federativas en donde se encuentran ubicados dichos organismos, además de presentar el estado que guardan en cuanto a su desempeño. Utilizando el nuevo institucionalismo como marco de análisis, el trabajo enfatiza que, a pesar de que ambos estados comparten muchas características en su entorno físico (geográfico y demográfico), sus respectivos OOA obtienen resultados muy distintos en términos de eficiencia. Parten de la hipótesis de que el marco institucional de la gestión urbana en la que operan explica esta diferencia, principalmente, por las siguientes variables:

- Nivel de gobierno responsable de la prestación del servicio.
- Dirección de los organismos.
- Nivel de la tarifa.
- Alternancia y partido en el poder.

Una vez analizadas las variables, llegan a la conclusión de que las instituciones importan de tal manera, que son capaces de generar mejores resultados en el desempeño de una organización. La relevancia de este estudio es que va más allá del análisis cuantitativo para indagar las causas probables que genera esta diferencia en el nivel de desempeño; sin embargo, no compara los marcos legales que determinan la conformación de los organismos, ni sus funciones, atribuciones, reglas de operación, etcétera, por lo que no sabemos si es el marco jurídico el que genera las condiciones bajo las cuales operan, o si éstas se generan en la práctica cotidiana.

DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La Federación, al descentralizar la gestión del agua potable, no tenía como intención perder el control en el manejo del recurso, sino más bien disminuir los costos financieros y políticos que generaban tanto la creación de infraestructura como el ajuste de tarifas (Cadena, Cruz y Franco 2012, 222). Jenny Flores e Ismael Aguilar (2011) hacen un análisis del proceso de descentralización del servicio de agua potable en los municipios de Tijuana y Nuevo Laredo. Los autores puntualizan que el proceso de descentralización no tenía como objetivo principal la democratización, sino mejorar el desempeño gubernamental, y enfocan su análisis en el efecto que tuvo el proceso en los OOA de Tijuana y Nuevo Laredo, principalmente, en la gestión financiera.

El proceso de descentralización tiene como objetivo dejar en manos de las autoridades locales el control de ciertos programas o servicios públicos, bajo la premisa de que, en el nivel local, se reflejan con mayor claridad las necesidades e inquietudes más apremiantes de la población y, por lo tanto, se convierte en el lugar idóneo para desarrollar las políticas que se requieren para solucionar los problemas. Sin embargo, los procesos de descentralización no tienen el mismo efecto en todos los municipios del país; es decir, los resultados que obtenga un municipio del noroeste de México no necesariamente van a ser los mismos que los obtenidos por un municipio del sur (Flores y Aguilar 2011).

En el caso particular de los OOA de Tijuana y Nuevo Laredo, encontraron que operan con distintos niveles de eficiencia tanto en el aspecto financiero como en el operativo; para tal efecto, analizaron las competencias legales y administrativas, así como la viabilidad financiera e indicadores de eficiencia operativa (Flores y Aguilar 2011, 76). Con base en los resultados encontrados, establecieron que, aun cuando el organismo de Tijuana tiene un nivel de descentralización política bajo, ya que depende del gobierno del estado de Baja California, tiene un mayor grado de autonomía que le permite influir en el establecimiento de tarifas; en cambio, el de Nuevo Laredo, que tiene una mayor descentralización política, al depender del gobierno municipal, las decisiones de mayor importancia se toman en el gobierno del estado. Otro elemento importante es que la planeación del OOA de Tijuana se realiza considerando un periodo de seis años (aunque haya cambio de director del organismo), y en Nuevo Laredo, la planeación se realiza considerando un periodo de tres años (Flores y Aguilar 2011).

De manera semejante, cuando Muñoz (2008) analizó el servicio de agua potable en Puebla, concluyó que muchos de los problemas técnicos que enfrenta el organismo son ocasionados por la variable política; entre los principales, se encuentra la descentralización del servicio a través de organismos “autónomos”, que

se ha visto obstaculizada por la centralización financiera de los recursos y la debilidad institucional del municipio frente a la autoridad estatal y federal. En consecuencia, los municipios utilizan los ingresos asignados al agua potable para otros fines y descuidan la infraestructura hidráulica. Los presidentes municipales optan por estructurar modelos “autónomos”; pero que permitan su injerencia en la gestión del servicio (Muñoz 2008).

Finalmente, Pineda (2002), Wilder (2010) y Flores y Aguilar (2011) concluyen que el fracaso de la política de descentralización se debió a que la Federación otorgó recursos limitados (jurídicos, técnicos y financieros) a los municipios para que operaran los organismos de agua.

PROBLEMAS FINANCIEROS:

TARIFAS, MEDICIÓN Y RECAUDACIÓN

La tarifa de agua potable es otra de las variables constantes en un gran número de estudios; de hecho, el diagnóstico realizado por la CONAGUA en 1991 establece que una causa probable de la crisis de los OOA se debe al bajo precio de las tarifas, que no logran cubrir los costos de operación. Al respecto, Pineda (2006) señala:

En este proceso de transformación, la tarifa juega un papel fundamental y es un indicador del cambio y modernización del servicio de agua potable. A través de la tarifa se manifiesta la relación existente entre el prestador y los usuarios del servicio; si es fija y barata, y no se sanciona la falta de cobro, el mensaje es que el usuario puede usar libremente e incluso derrochar el agua. Si la tarifa es por volumen consumido, si está bien estructurada y se sanciona la falta de pago, el mensaje es que el cobro es importante para el sostenimiento y mejoramiento del servicio, y que el usuario debe cuidar el agua [...]. Por lo tanto, del papel que juegue la tarifa depende en buena medida el tipo de organismo o empresa de agua que se impulse, y el comportamiento de los usuarios (Pineda 2006, 15).

La importancia de estudiar la tarifa se debe a que es la principal variable que regula el consumo; sin embargo, no es sencillo determinarla adecuadamente. Mientras que la mayoría de los OOA en México solamente consideran los costos operativos, existen otros costos que generalmente no se contemplan: costos sociales, de oportunidad y ecológicos, entre otros (Pineda 2011).

Se han señalado varios factores que dan lugar a tarifas bajas; sin embargo, hay que tener presente que, difícilmente, se determinarán tarifas que cubran todos los costos de la gestión del agua, aunque se hayan establecido con criterios totalmente técnicos (Aguilar Benítez 2011; Pineda 2011). Asimismo, debe considerarse que, para que una tarifa tenga éxito, se requiere recaudar un alto porcentaje de lo facturado, situación que muy pocos organismos pueden presumir; por lo tanto, uno de los desafíos es mejorar los sistemas de recaudación.

Para determinar algunos de los factores que entorpecen el proceso de recaudación de los OOA, Pineda (2011) analiza el marco jurídico respecto al cobro del servicio, el establecimiento de las tarifas, así como el marco normativo implementado en los estados en materia de cobro por el servicio. En este sentido, en México la tarifa se establece en bloques o rangos crecientes, es decir, paga más quien más consume; sin embargo, la baja medición y el bajo precio del líquido impiden que haya un efecto positivo en el ahorro y el consumo del mismo. Otros problemas asociados a la deficiente política comercial se deben a que el servicio de agua potable se observa como un derecho y no como un producto, lo que impide imponer sanciones severas a los usuarios morosos. Además de no premiar a los usuarios cumplidos, a éstos se les carga el costo de los usuarios que no pagan (Aguilar Benítez 2011; Pineda 2011).

A pesar de que el marco jurídico ha transitado para fijar la política tarifaria de tal manera que les permita a los organismos operar con autonomía, de los 32 marcos normativos estatales, 22 de ellos son aprobados por las legislaturas o los ayuntamientos, debido, principalmente, a criterios políticos-electorales antes que a cuestiones técnicas. Finalmente, en la mayoría de las entidades no se comprometen a aplicar sanciones a los usuarios que no pagan por el servicio (Pineda 2011).

Diversos estudios manifiestan el rezago en materia de gestión de recursos propios; es decir, si los OOA que tienen un alto porcentaje en la tasa de cobro tienen serios problemas para mantener operando el servicio con niveles satisfactorios, es de esperarse que aquellos que no cobran lo suficiente, lo hagan irregularmente. Esta situación viene a repercutir en la viabilidad financiera de los servicios, además de otros factores que agudizan las crisis de los sistemas de agua potable. Aguilar Benítez (2011) señala que la inversión en infraestructura hídrica requiere de gran cantidad de recursos, mientras que el periodo de retorno es muy lento, por lo que los ingresos directos se han convertido en su principal fuente de financiamiento. Para lograr la viabilidad financiera, los OOA deben depender cada vez menos de los recursos externos, con el fin de generar confianza y obtener créditos bursátiles que les permitan enfrentar los retos futuros con certidumbre financiera. Otro mecanismo es establecer las condiciones para incorporar al sector privado en la financiación de infraestructura u operación de los organismos; sin embargo, la mayor cantidad de los recursos que se invierten en infraestructura e, incluso, para la operación de los OOA, son federales: APAZU, Programa para la Modernización de OOA (PROMAGUA) y Programa de Devolución de Derechos (PRODDER) (Aguilar Benítez 2011). Aguilar Benítez encontró que las ciudades norteamericanas financian sus programas por medio del establecimiento de tarifas, algunas ciudades con la emisión de bonos municipales y, además, existen programas para apoyar áreas con problemas económicos como el Economically Distressed Areas Program (EDAP). Otro factor que beneficia la salud financiera de estos sistemas de agua es el establecimiento de tarifas de acuerdo con tres criterios: costos de operación, costos de mantenimiento y obras programadas. Una vez realizado el estudio y justificada la tarifa, se somete a aprobación del Consejo de la Ciudad; posteriormente, el servicio de agua se incorpora en el recibo de cobro de otros servicios, medida que obliga a los usuarios a pagarlo, por lo que no es de extrañar que las ciudades estudiadas tengan altos porcentajes de ingresos. Sin embargo, la recaudación que tienen por concepto de agua potable es insuficiente para solventar todo el costo que genera el sistema de agua (Aguilar Benítez 2011).

En México, el desempeño de los OOA es muy desigual: mientras unos pocos operan con niveles de desempeño altos, la mayoría lo hace con niveles deficientes. Esta observación nos hace preguntarnos: ¿qué factores son los que inhiben o favorecen una exitosa política comercial? El caso de estudio de Flores y Aguilar Benítez (2011) de Tijuana y Nuevo Laredo, mencionado líneas arriba, ofrece algunas respuestas. Los autores observan que, mientras que el OOA de Tijuana actualiza continuamente sus tarifas con el fin de garantizar la operación del organismo, el de Nuevo Laredo tiene un proceso generalmente complejo para actualizarlas, lo que provoca que dependa de otros ingresos para su funcionamiento. Sin embargo, ninguno de los organismos cubre sus costos con ingresos propios, por lo que ambos dependen de aportaciones gubernamentales que ponen en entredicho su autosuficiencia financiera.

EFICIENCIA FÍSICA

Uno de los objetivos principales de la CONAGUA es coadyuvar con los organismos para que incrementen su eficiencia física. De hecho, el pobre desempeño en esta área ha motivado la discusión de muchos de los artículos académicos. La eficiencia física mide la cantidad de metros cúbicos de agua potable que un organismo ingresa en la red de distribución, en comparación con la cantidad de metros cúbicos facturados.³⁹

³⁹ Eficiencia física (EF) = $EF = (\text{volumen facturado} / \text{volumen producido}) \times 100$ (ROPIHAPAS 7.3.1).

América Lutz y Alejandro Salazar (2012), en un estudio llevado a cabo sobre la eficiencia de los OOA mexicanos, reportaron que, del año 2002 al 2008, los niveles de eficiencia de los organismos en zonas urbanas fueron similares a los reportados en los años previos. Entre las principales causas que generan que muchos OOA tengan poca eficiencia física, se encuentra que, del total de agua producida, no se factura cerca de 50 por ciento, ya sea porque no existe la infraestructura para llevar a cabo la micromedición, o ya porque un gran volumen del agua se pierde en la red, misma que no se encuentra en condiciones óptimas. Por lo anterior, proponen reducir al mínimo las fugas de agua de las redes de distribución, antes de pensar en buscar nuevas fuentes de explotación del recurso (Lutz y Salazar 2012).

En otro estudio, los mismos autores nos ofrecen un panorama de la situación que priva en 73 localidades urbanas de México. Por medio de modelos econométricos, Salazar y Lutz (2012) analizan los principales factores que inciden en la pérdida de agua por las redes de distribución, tomando como variable dependiente los costos de operación y utilizando como variables explicativas el personal, precios del agua, consumo, clima, así como aspectos demográficos y socioeconómicos. Los datos obtenidos muestran que las pérdidas de agua tienen una relación negativa, pero significativa, con los costos de producción, el consumo per cápita, el número de tomas domiciliarias y el tamaño de la población. Asimismo, las pérdidas de agua se asociaron positiva y significativamente con el número de empleados por cliente, es decir, entre más empleados tenga un OOA por cada mil tomas, mayor es el porcentaje de agua que se desperdicia en la red de distribución. Sin embargo, los autores señalan que los resultados no son concluyentes sobre el efecto de la gestión privada en las pérdidas de agua. Finalmente, llegan a la conclusión de que los costos de producción del agua están directamente relacionados con las pérdidas, ya que cuanto más cuesta producirla, sus pérdidas tienen mayor impacto en las finanzas de la utilidad; por lo tanto, los lugares donde es más escasa y más costosa son más propensos a reducir las pérdidas (Salazar y Lutz 2012, 175), y ponen como ejemplo los municipios de Mexicali, Monterrey y Tijuana.

PARTICIPACIÓN PRIVADA EN LA OPERACIÓN DE LOS OOA

Una de las novedades de la política de agua potable en México fue la reforma al marco legal para permitir la participación privada en la operación de los OOA. Sin embargo, han sido escasos los organismos que han adoptado este modelo de gestión, por lo que no existe evidencia suficiente para determinar qué tan beneficioso ha sido para los ciudadanos y para la propia política hídrica en sí. Lo anterior se debe, en gran medida, a que en su implementación se ha dejado fuera de la discusión a la población; a que, una vez que las empresas privadas obtienen los contratos, sus primeras y principales acciones se orientan a mejorar los sistemas de recaudación, y, finalmente, a que no proporcionan información confiable, ni sobre los indicadores de desempeño ni sobre el daño ambiental que generan (Caldera 2008).

Alex Caldera analiza los resultados de la incursión privada en la operación y administración de los OOA en Aguascalientes y presenta un conjunto de indicadores del año 2007 que muestra grandes avances: ampliación casi total de la cobertura de agua potable, alcantarillado y saneamiento; disminución en los patrones de consumo; cloración del agua; modernización del equipo para detectar fugas no visibles, e instalación de equipo especializado en el área comercial, que incrementó de 45 a 97 por ciento su eficiencia, entre otros avances. Sin embargo, también señala que existe un balance negativo que, si bien no es tan alarmante para la autoridad política, sí lo es para el entorno ambiental. Los efectos negativos de esta gestión lo resumen en los siguientes puntos:

- El OOA opera con una eficiencia física de 60 por ciento.
- Los programas de cultura del agua no han tenido efectos positivos en la población adulta.
- Sigue utilizándose el agua como un tema político debido a la escasa información que tiene la población.
- Hay falta de transparencia y rendición de cuentas.
- No se han diseñado programas que permitan la participación ciudadana en los órganos de decisión (Caldera 2008).

Sobre el último punto, Caldera enfatiza que los mejores arreglos institucionales para el cuidado del medio ambiente son aquellos donde la participación ciudadana ocupa un lugar privilegiado, y se representan cuidadosamente los intereses de todos los actores involucrados (Caldera 2008). Si bien los indicadores de eficiencia parecen señalar que la privatización del servicio de agua potable puede ser el camino para mejorar la gestión de los OOA, no queda claro si los resultados son producto del eficiente uso de los recursos por parte de la Concesionaria de Agua Potable de Aguascalientes, S. A. de C. V., o simplemente responden al efecto dominó de la política de agua potable puesta en práctica por el gobierno federal.

El segundo caso de gestión con participación privada fue analizado por de Hugo Contreras (2007), quien presenta la experiencia de dos gobiernos locales (Benito Juárez en Cancún, e Isla Mujeres) que incluían la participación privada en alguna fase del servicio de agua potable. Entre los beneficios observados, destaca la ampliación del servicio de 61 por ciento, en 1996, a 100 por ciento, en el 2007. Asimismo, el modelo financiero establecido en el contrato entre la empresa con el gobierno municipal y estatal fue clave para que la empresa pudiera solventar los costos de operación e inversión, y, a la vez, obtener utilidades económicas. La solvencia de la empresa pudo lograrse gracias a la separación de las funciones de regulación, operación y planeación: las autoridades públicas establecen las disposiciones de regulación del servicio, mientras que la empresa establece los lineamientos para asegurar el correcto funcionamiento del organismo (Contreras 2007).

En 1996, el OOA de Navojoa, Sonora, representó apenas el tercer caso en el ámbito nacional que utilizó este modelo de gestión. El estudio realizado sobre este caso de privatización es relevante, ya que incorpora la variable política en el análisis del proceso de reestructuración y modernización del sistema de agua potable. En un estudio sobre la privatización del agua potable en Navojoa, Nicolás Pineda (2000) establece que, para llevar a cabo políticas públicas que impacten directamente a la población, primero deben pasar por un proceso de información, discusión y consulta ciudadana para garantizar el éxito de la medida. En el caso de la privatización del servicio en Navojoa, ocurrió todo lo contrario, ya que la propuesta se concretó únicamente con el apoyo de los titulares del Poder Ejecutivo del municipio y el gobierno estatal, y posteriormente se dio a conocer a la población. Debido a la incertidumbre y la poca información del proceso, se generó el descontento y rechazo de la misma, lo que se puso de manifiesto en los resultados de la elección local de 1997. Posteriormente, y con mejor información, la privatización del servicio obtuvo la aceptación de la población, a pesar de que sus indicadores de desempeño no eran sobresalientes.

PARTICIPACIÓN SOCIAL

La participación social en la política de agua potable puede clasificarse en dos tipos. La primera tiene un carácter *pasivo* y es impulsada por la CONAGUA, y se caracteriza por la poca influencia que ejercen los actores sociales en la toma de decisiones de los organismos. La segunda es más *activa* y se caracteriza porque los actores sociales participan tanto en el diseño de las políticas como en su implementación.

Respecto a la primera, otro de los objetivos de la CONAGUA era la democratización de los organismos. Su intención era incluir la representación social en los órganos de deliberación de los OOA con el fin de hacerlos partícipes en la toma de decisiones, sobre todo en aquellas que generaban descontento en la población, como el incremento en las tarifas y los daños ambientales. El argumento era su preocupación por elaborar propuestas que recogieran las necesidades reales de la población, además de hacerla copartícipe en la puesta en práctica de las políticas. En este sentido, la CONAGUA estableció incentivos en algunos de sus programas para aquellos OOA que incluyeran ciudadanos en su estructura; sin embargo, no se regularon o establecieron los alcances de su participación.

La intervención de los ciudadanos en los consejos u órganos de deliberación de los OOA llamó la atención del sector académico; pero los resultados no son alentadores. Akhmouch (2012) menciona que uno de los problemas que tiene México en materia de agua es la ausencia de ciudadanos que fiscalicen las obras del gobierno. Pineda, Salazar y Buenfil (2010) señalan que, a pesar de que actualmente existen los canales legales que permiten la participación social, hay distintos factores que inhiben su colaboración. Por otra parte, el vacío en el marco legal ha permitido la inclusión de actores sociales en la política de agua potable que no responde a la intención plasmada en los objetivos de la CONAGUA.

Respecto al segundo tipo de participación ciudadana, Cadena, Cruz y Franco (2012) encontraron en el municipio de Toluca que el servicio de agua potable es prestado por un organismo público descentralizado del gobierno del Estado de México; sin embargo, en la prestación del servicio intervienen tres actores: Agua y Saneamiento, fraccionadoras y comités independientes.⁴⁰ El municipio está conformado por 24 delegaciones, algunas de las cuales reciben el servicio de Agua y Saneamiento y otras, de las fraccionadoras y los comités independientes. También existen casos mixtos, en que una parte del servicio es dotado por Agua y Saneamiento y la otra, por las fraccionadoras o los comités independientes. En la delegación Santiago Tlacotepec, el servicio lo proporcionan dos comités independientes. Los comités solamente se encargan de la explotación de pozos y de la distribución del agua; algunos de sus miembros reciben un sueldo y forman parte de la comunidad. Al no existir una figura jurídica que fundamente su existencia, amparan sus actividades en los títulos de concesión de los pozos que explotan, los cuales fueron otorgados por la CONAGUA (Cadena, Cruz y Franco 2012). Entre los problemas que generan los comités se encuentra que:

- No existe una figura jurídica que valide su funcionamiento.
- No se hacen responsables ni del saneamiento ni de las descargas de aguas residuales.
- No rinden cuentas.
- Dan trato diferenciado a los ciudadanos (Cadena, Cruz y Franco 2012).

La conclusión de los autores es que la participación de los ciudadanos en la gestión del agua potable por medio de los comités representa una ventaja en el proceso de la política pública, ya que permite incorporar en su diseño las necesidades más apremiantes de la población afectada. De esta manera, permite trabajar conjuntamente a actores gubernamentales y sociales en la búsqueda de las mejores alternativas para beneficiar a una comunidad. Sin embargo, también señalan que la red formada por los actores involucrados en la prestación del servicio no ha permitido una mejor gobernanza, ya que se carece de mecanismos que favorezcan la cooperación entre ellos, y ha propiciado prácticas en las que algún grupo en particular busca intereses afines y excluye del proceso de la política a otros grupos. Esto puede ser el resultado de prácticas

⁴⁰ “El Comité Independiente de Agua Potable es el espacio central sobre el que giran las relaciones de la política pública de distribución de agua potable. Está conformada por al menos tres miembros: el presidente, el secretario y el tesorero [...] Los miembros del Comité son elegidos por una asamblea formada por los usuarios del servicio de agua potable” (Cadena, Cruz y Franco 2012, 230-231).

tradicionales que se han venido fomentando en la implementación de las políticas públicas, fortalecidas por la carencia de un marco jurídico que permita regularlas (Cadena, Cruz y Franco 2012).

EVALUACIÓN DE PROGRAMAS FEDERALES: EL APAZU

En la actualidad, hay muchos estudios que describen las distintas problemáticas que enfrentan los OOA; pero no sucede lo mismo respecto al análisis y evaluación de uno de los programas pioneros que surgieron con el fin de mejorar la eficiencia de los organismos: el APAZU. Los pocos estudios que le dedican algunas líneas se dedican, principalmente, a describir sus objetivos o indicar que son una fuente a través de la cual los OOA se hacen de recursos económicos (Pineda 2012 y Aguilar Benítez 2011). Solamente el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social en México (CONEVAL) ha evaluado el diseño del programa y sus resultados en diferentes periodos.

Las conclusiones de dicha evaluación son importantes porque nos presentan las carencias del programa, y nos ayudan a entender el pobre desempeño de muchos organismos. La primera evaluación se realizó en el 2005, y una de las conclusiones fue que los registros de los habitantes beneficiados por obras relacionadas con la distribución del agua potable, drenaje y alcantarillado, se repetía en la contabilidad de cada una de las instancias públicas que intervenían en la construcción de las obras, lo cual no permitía determinar realmente cuál era la población efectivamente beneficiada (CONEVAL 2012).

En la evaluación realizada en el año 2011, se encontró que el APAZU no presenta un diagnóstico que informe sobre la situación real del problema, respecto a las condiciones actuales que guardan los sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento de aguas residuales de las comunidades con población mayor a 2 500 habitantes. Tampoco se han establecido mecanismos para medir la calidad de estos servicios; además de que los informes no permiten distinguir qué porcentaje del avance total nacional de las obras de ampliación de cobertura de agua, drenaje y saneamiento de aguas residuales, se debe a la contribución del APAZU. Lo más crítico es que el programa no permite observar el avance en el mejoramiento físico y comercial de los OOA, ni el incremento en su desarrollo institucional (CONEVAL 2012). En otras palabras, es un programa al que anualmente se le destinan decenas de millones de pesos para que los asigne a los organismos que los requieran, bajo el compromiso de que, además de mejorar su infraestructura, incrementen su desempeño; sin embargo, la CONAGUA no ha asumido el compromiso de crear las estrategias que permitan medir el impacto del programa.

ASPECTOS COMPARATIVOS

En nuestro país, los intentos por mejorar el desempeño de los OOA llevan más de dos décadas, y el fracaso se debe, en gran parte, a que la política no se diseñó con el objetivo de hacer un mejor uso del agua o cuidar el medio ambiente, sino para reducir los costos de operación de los organismos. En consecuencia, se enfocaron en diseñar modelos de gestión cuya prioridad era la autofinanciación de los OOA, antes que el buen manejo del recurso hídrico. De esta manera, la gran variedad de elementos que aportan los estudios revisados indican la complejidad que implica para los organismos prestar el servicio de agua potable, en los que centran su atención el sector académico y social, tanto en la cobertura del servicio como en la administración financiera y ambiental.

La bibliografía revisada nos ofrece una radiografía de la situación que priva en muchos de los OOA, los cuales, en su mayoría, operan con niveles de desempeño muy bajos, debido a una gran cantidad de factores. Muchos de estos estudios utilizaron marcos de referencia bien elaborados para analizar las variables a profundidad y demostrar su incidencia en el desempeño de los organismos; sin embargo, otros mencionan

variables como las posibles causas que afectan el desempeño, sin mostrar evidencia, por lo que parecen ser producto de la intuición de los investigadores y la necesidad de complementar la explicación que ofrecen; una de ellas es la variable política.⁴¹ Es necesario, sin embargo, profundizar en el análisis de otras variables, como las relaciones intergubernamentales; la capacidad de gestión de los municipios o de los propios organismos para generar mejores condiciones de desempeño; el sistema de gestión de recursos humanos, y la participación social, para determinar bajo qué condiciones operan y cómo influyen en el desempeño de los OOA, entre otros aspectos.

Si bien los tópicos con que se abordan los diferentes estudios coinciden con el de la presente investigación, la diferencia es que nuestro enfoque permite afrontar el estudio de los organismos desde distintas perspectivas y conjugando, simultáneamente, la variable política con los recursos jurídicos, organizacionales, financieros y de gestión de recursos humanos. Desde esta perspectiva podremos tener una visión más completa de los retos que enfrentan AGUAH y la CESPM.

⁴¹ Entre los estudios que utilizan esta variable, como la explicativa, se encuentra el trabajo de Pineda (2008).

III. CARACTERÍSTICAS FÍSICAS Y DEMOGRÁFICAS DE HERMOSILLO Y MEXICALI, Y EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LOS ORGANISMOS

En este capítulo se revisan las características físicas de las ciudades de Hermosillo y Mexicali, en especial, las geográficas, meteorológicas y demográficas, con el fin de observar las ventajas comparativas que presenta cada uno de los organismos respecto a la disponibilidad de agua y recursos para prestar el servicio, así como el desarrollo y diseño jurídico institucional de AGUAH y la CESP. M.

GEOGRAFÍA FÍSICA Y COMPORTAMIENTO DE LA POBLACIÓN DE HERMOSILLO, SONORA

Hermosillo es la capital del estado de Sonora. Se fundó en el año de 1700; se encuentra localizada en el oeste del estado y posee una superficie de 14 880.2 kilómetros cuadrados, lo que representa ocho por ciento del total de la entidad (CEA 2010). Esta ciudad concentra aproximadamente 30 por ciento del total de la población estatal (INEGI 2014). La temperatura media mensual oscila entre los 16.6 grados centígrados en enero y los 45 en el verano (SMN 2011). La precipitación pluvial en la región costera es de 75 a 200 milímetros en los meses de junio a septiembre, mientras que en el resto del municipio oscila entre los 200 a 300 milímetros en el verano. Hermosillo se encuentra entre las 12 ciudades del país con baja disponibilidad de agua y una alta presión demográfica (Ávila 2002).

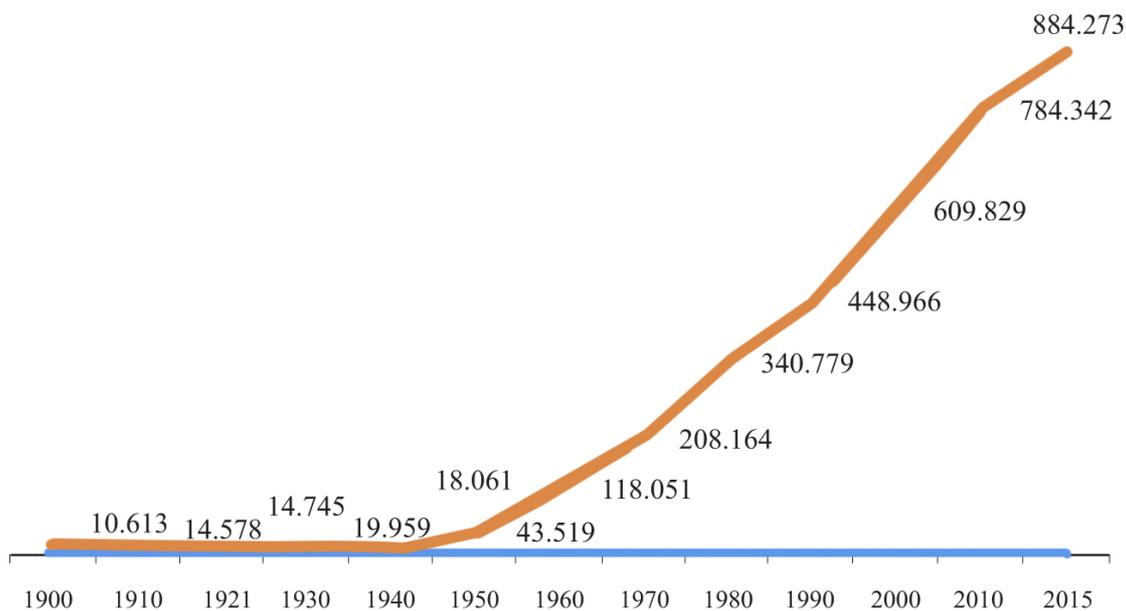
El municipio cuenta con una población de 784 342 habitantes distribuidos en 1 715 localidades. La cabecera concentra 715 061 habitantes. A principios del siglo XX tenía una población aproximada de 10 613 habitantes, con una tasa de crecimiento promedio anual de 1.75 por ciento hasta el año de 1940, para alcanzar una población de 18 061 personas. Sin embargo, durante el periodo de 1940-1960, la tasa de crecimiento se incrementó a 24.31 por ciento, lo que significó una población total de 118 051 habitantes. Durante la última década (2000-2010), la tasa de crecimiento anual fue de 2.86, para contar en el año de 2010 con 784 342 habitantes. Para el 2015, la población ascendió a 884 273 habitantes.

GEOGRAFÍA FÍSICA Y COMPORTAMIENTO DE LA POBLACIÓN DE MEXICALI, BAJA CALIFORNIA

La ciudad de Mexicali se fundó en el año de 1903 y se encuentra ubicada en el estado de Baja California; colinda al norte con Estados Unidos, al sur con el municipio de Ensenada, B. C., al este con el estado de Sonora y al oeste con el municipio de Tecate, B. C. Cuenta con una extensión territorial de 13 700 kilómetros cuadrados, que representan 18 por ciento del total territorial del estado. De su territorio, 30 por ciento se encuentra asentado en sierras. El municipio presenta cuatro distintos estados climáticos; el más importante es

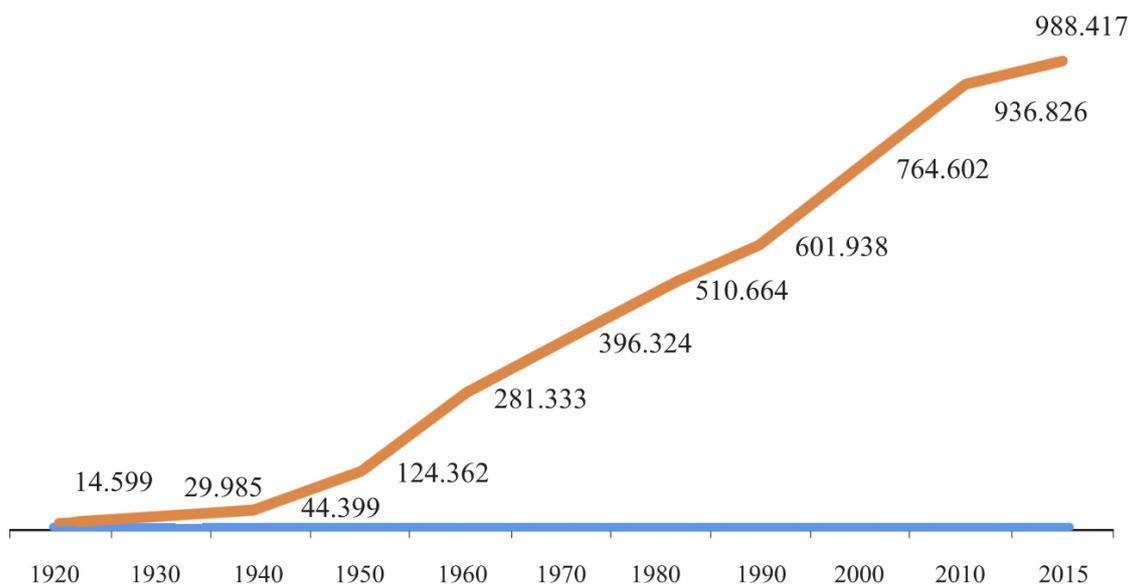
el cálido seco que predomina en 47 por ciento de su territorio; en el verano se registran temperaturas que superan los 45 grados centígrados, además de tener una baja precipitación pluvial, con un promedio anual de apenas 132 milímetros (CESPM 2013).

Figura 2. Comportamiento demográfico de Hermosillo, Sonora



Fuente: elaboración propia con información del INEGI, Encuesta Intercensal 2015: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/> (12 de enero de 2018).

Figura 3. Comportamiento demográfico de Mexicali



Fuente: elaboración propia con información de Padilla y Juárez (2000) e INEGI, Encuesta Intercensal 2015: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/> (12 de enero de 2018).

Mexicali es una de las ciudades más pobladas del noroeste del país. De acuerdo con la [figura 3](#), la explosión demográfica se da en el periodo de 1940-1960, como consecuencia de la inversión de capital estadounidense en el cultivo de algodón (Fuentes 1992), la inmigración internacional, la creación de infraestructura de riego para la distribución de agua del Río Colorado, la construcción de la red ferroviaria, el reparto agrario y la creación de industrias complementarias al sector agrícola, entre otros factores (Ley y Fimbres 2011). Durante el periodo de 1940-1950, la tasa de crecimiento fue de 18 por ciento, mientras que en el de 1950-1960 fue de 12.6 por ciento. En total, el periodo de 1940-1960 tuvo una tasa de crecimiento poblacional anual de 26 por ciento; sin embargo, en las últimas dos décadas, descendió considerablemente: en el año 2000, Mexicali contaba con una población de 764 602 habitantes y registró una tasa de crecimiento de 2.25 por ciento, para alcanzar los 936 826 en el 2010 y, para el 2015, los 988 417 habitantes.

ACTIVIDADES ECONÓMICAS DE HERMOSILLO Y MEXICALI

Hasta mediados del siglo pasado, la economía de Hermosillo se caracterizó por ser inminentemente agrícola y ganadera; empero, el agotamiento de ese modelo de desarrollo abrió camino al agroindustrial y la industria, proceso comprendido entre 1961 y 1993. En una primera fase, se sentaron las bases con la expedición de la Ley núm. 16 de Fomento Industrial, durante el periodo de gobierno de 1961-1967. Posteriormente, otro tipo de acciones emprendidas por el gobierno federal, como cambios al Código Aduanero, favorecieron la instalación de plantas maquiladoras en todo el territorio nacional. Bajo estas circunstancias, en 1975, se instaló en Hermosillo la primera planta. Posteriormente, la incorporación de México en el Acuerdo General de Comercio y Aranceles, en 1986, favoreció aún más la presencia de la industria maquiladora en la capital del estado de Sonora, la cual se consolidó con la apertura de la Planta Ford en 1986 (Plan Municipal de Desarrollo de Hermosillo 2013-2015).

Actualmente, el municipio de Hermosillo se caracteriza por su actividad industrial y de servicios. En el 2012, la población ocupada en el sector primario fue de 1.2 por ciento de la población económicamente activa (PEA); en el sector industrial, de 26.7 por ciento, y en el sector servicios, de 71.4 por ciento. De este último porcentaje, 21.6 se dedica al comercio (Plan Municipal de Desarrollo de Hermosillo 2013-2015). El ingreso corriente total per cápita (ICTPC) mensual en 2010 fue de 4 120 pesos, muy por encima del promedio nacional, que fue de 1 576 pesos (CONEVAL 2010).

En Mexicali, el uso de suelo industrial se encuentra en la zona urbana, ocupado principalmente por industrias de la transformación. El sector turístico se encuentra asentado en el río Hardy y el puerto de San Felipe. El uso de suelo para la actividad agrícola comprende 200 mil hectáreas. El municipio concentra 62.5 por ciento de las unidades de producción agrícola con un total de 3 543. De ellas, 2 094 utilizan agua superficial de los ríos como fuente de riego y 1 089 pozos profundos. En los sistemas de riego, los canales de tierra son los más comunes con 82.6 por ciento del total de la entidad (INEGI 2007), y desde la recepción de los Estados Unidos al Distrito de Riego y hasta su conducción al usuario final, se pierden más de 500 millones de metros cúbicos anuales (Molina 2007).

Mexicali se caracteriza por su actividad agrícola, industrial y turística; destaca el sector terciario (comercio, servicios y turismo) que absorbe 52.10 por ciento de la población ocupada; a su vez, 44 por ciento se emplea en servicios de hoteles y restaurantes. El ICTPC mensual del municipio en 2010 fue de 3 611 pesos (CONEVAL 2010).

ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ORGANISMO OPERADOR DE AGUA DE HERMOSILLO, AGUAH

El servicio de agua en Hermosillo inició a finales del siglo XIX, para lo cual se instalaron bombas purificadoras de agua potable y se introdujo la primera red de cañería. En 1925 se colocaron los primeros medidores en los domicilios, y en 1930 se expidió la Ley Sanitaria para el Estado de Sonora, con lo que inició la introducción de la red de drenaje sanitario (AGUAH 2013).

En 1948 empieza el periodo de centralización en manejo de la política hidráulica del país con la creación de la Dirección General de Agua Potable (DGAP), adscrita a la Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH) (Pineda 2008), que asume el control del servicio de agua potable y alcantarillado sanitario a través de las Juntas Federales de Agua Potable.⁴² El padrón de usuarios inicial en Hermosillo constó de “6 078 tomas con cuotas mensuales de \$120.00 hasta \$187.00” (AGUAH 2013). En 1972 se promulgó la Ley Federal de Aguas, en la que se les da “prioridad a los usos doméstico y urbano sobre los agrarios e industriales” (Birrichaga 2009, 54). En 1976, las funciones y recursos humanos de la SRH se trasladaron a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. En 1980, el gobierno federal descentraliza el servicio y se lo delega a los gobiernos estatales, aunque el cambio más drástico se dio a partir de 1982, con las reformas de algunos artículos de la Constitución, mediante los cuales se pretendía fortalecer el federalismo mexicano (Birrichaga 2009).

El 7 de febrero de 1981, se crea el Sistema Estatal de Agua Potable de Sonora de acuerdo con la Ley núm. 55, publicada en el *Boletín Oficial* el 2 de julio de 1981. En 1984, se promulga la Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Sonora y, bajo la Ley núm. 55, se crea el Sistema Estatal de Agua Potable. En 1986, se funda la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Sonora (COPAES) (AGUAH 2014), y la administración del servicio de agua potable y alcantarillado queda a cargo de la Unidad de Hermosillo.

En 1994, el estado de Sonora transfirió a los municipios los sistemas de agua; empero, el organismo de Hermosillo continuó a cargo del gobierno del estado. En 1999, se creó la Comisión Estatal del Agua del Estado de Sonora (CEASON)⁴³ como un organismo público descentralizado, con la encomienda de diseñar la política hídrica de la entidad, por lo que se le dotó de personalidad jurídica y patrimonio propio a fin de ejecutar las acciones en coordinación con dependencias federales, orientadas al uso y abastecimiento del agua. Finalmente, en el 2002, se creó el Organismo Operador Municipal, denominado Agua de Hermosillo (AGUAH), con el objetivo de administrar y mejorar los sistemas de captación, potabilización, conducción, almacenamiento y distribución de agua potable.

ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ORGANISMO OPERADOR DE AGUA DE MEXICALI, CESPМ

El inicio de la gestión administrativa del agua en Mexicali se remonta al año de 1905, cuando se le otorga la primera concesión al señor Antonio Flores. Posteriormente, en 1918, el Ayuntamiento asume el control del servicio de agua potable. En 1944, los representantes de los gobiernos de México y Estados Unidos firmaron el Tratado de Distribución de Aguas Internacionales de los ríos Colorado y Tijuana, que le asigna a Baja California 1 850 234 de metros cúbicos anuales. El 8 de diciembre de 1967, se creó la CESPМ, como un

⁴² “Para el manejo local de los sistemas hidráulicos, la DGAP se valió de las Juntas Federales de Agua Potable ordenadas por un reglamento que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 1949” (Pineda 2008, 58).

⁴³ “La CEA también tiene como objetivo el coordinar con las instancias operativas estatales y municipales la ejecución y aplicación de aquellos programas y recursos transferidos, y establecer la normatividad y plantación, que, en materia de uso y abastecimiento de agua y de acuerdo con la ley, corresponde al ejecutivo estatal. De igual forma, la comisión es la encargada de desarrollar programas de investigación que redunden en el uso más eficiente del recurso agua” (CEASON 2013).

organismo público descentralizado del Gobierno del Estado de Baja California, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y en 1968, se creó su primera estructura organizativa; asumió el cargo de gerente el ingeniero José Luis López Moctezuma (CESPM 2012).

En 1973, los gobiernos de México y Estados Unidos firman el Acta 242 “Solución Permanente y Definitiva del Problema Internacional de la Salinidad del Río Colorado”, para establecer el volumen y calidad del agua que le corresponden a México (Río Colorado y Río Bravo). En este acuerdo, Estados Unidos se comprometió a adoptar medidas para mantener los niveles de salinidad del agua dentro de los parámetros que establece la mencionada acta (Molina 2007, 39).

Durante el periodo de 1968-1976, se inicia el proceso de construcción de infraestructura para ampliar los servicios de agua y alcantarillado del municipio de Mexicali. En 1977 la CESPM pone en marcha un programa para reducir el desperdicio de agua por medio del servicio medido, y en 1979 se emite la primera Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos de Baja California. A partir de 1980, se estipula que los servicios de agua potable y alcantarillado son responsabilidad exclusiva de las comisiones estatales de servicios públicos.

Para 1983, la cobertura de agua potable en Mexicali alcanzó 95 por ciento de la población, una de las más elevadas del país. En los años siguientes se continuó con la construcción de obras o rehabilitamiento de las instalaciones obsoletas con el fin de satisfacer la demanda. En 1986, la cobertura del servicio fue de 98 por ciento, y la del drenaje y alcantarillado, de 95 por ciento. En 1995, se crea el área de Diálogo con la Comunidad, con la finalidad de brindar atención especial a los usuarios, así como promover el programa Cultura del Agua; además, se establece la línea telefónica 137, para atender exclusivamente a los usuarios (CESPM).

En 1997, la dotación de agua potable cubrió 98 por ciento de la población, con un suministro de 3 900 litros por segundo, mientras que la red de drenaje y alcantarillado cubrió 89 por ciento del total del municipio. En el año 2000, se realizaron obras de saneamiento de aguas residuales y reposición de colectores con recursos del Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN) (CESPM 2012).

ESQUEMA INSTITUCIONAL, JURÍDICO Y ADMINISTRATIVO DE AGUAH

El Organismo Público Operador de Agua en Hermosillo (AGUAH) es la instancia responsable de brindar el servicio; sin embargo, se encuentra supeditado a las leyes promulgadas tanto por el estado como por la Federación, responsables de fijar las reglas, políticas y procedimientos bajo los cuales opera. La Constitución Política de Sonora, en su artículo 137, faculta a los municipios para prestar el servicio de agua potable. Por su parte, la Ley de Agua del Estado de Sonora (LAES) establece las bases para la coordinación entre las autoridades municipales y estatales con la Federación, con el fin de administrar, explotar, usar y aprovechar de manera integral y sustentable las aguas nacionales, así como la prestación de servicios públicos a través del Sistema Estatal del Agua. En 1999, se creó Comisión Estatal del Agua de Sonora (CEASON) como un organismo público descentralizado y con patrimonio propio, con el objetivo de “coordinar con las instancias operativas estatales y municipales, la ejecución y aplicación de aquellos programas y recursos transferidos, y establecer la normatividad” (Manual de Organización de la CEASON). De acuerdo con la LAES, esta Comisión cuenta con una Junta de Gobierno, un Consejo Consultivo y un vocal ejecutivo.

El Artículo 73 de la LAES establece que los organismos operadores municipales tendrán personalidad jurídica y patrimonio propio, además de ejercer autoridad administrativa. Esta Ley estipula que los municipios pueden prestar el servicio de agua potable por medio de cinco figuras: 1) organismo público descentralizado municipal, 2) régimen de concesión, 3) concertación con particulares, 4) coordinación y asociación con

ayuntamientos del estado, de otro estado, o de un organismo operador intermunicipal y 5) celebración de convenios con el Ejecutivo del estado, para que sea la Comisión quien asuma la prestación del servicio.

En el año 2002, se creó el Organismo Operador de Agua Municipal, denominado Agua de Hermosillo (AGUAH), como un organismo público descentralizado de la administración municipal, con el objetivo de administrar y mejorar los sistemas de captación, potabilización, conducción, almacenamiento y distribución de agua potable. Conforme al artículo 76 de la LAES, AGUAH está integrado por: la Junta de Gobierno, el Consejo Consultivo Municipal y el director general.

Junta de Gobierno

La Junta de Gobierno es el órgano con mayor autoridad y, por ende, con más facultades y, al igual que la Junta de Gobierno del Consejo Estatal del Agua, también está presidido por el titular del Poder Ejecutivo, en este caso del Ayuntamiento. De acuerdo con el artículo 13 del Acuerdo de Creación de AGUAH, la Junta de Gobierno se integra de la manera siguiente:

- I. El presidente municipal que la presidirá.
- II. Un representante de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Sonora.
- III. Un representante del Gobierno del Estado.
- IV. Un representante de la Comisión Nacional del Agua, a quien invitará a participar en la Junta.
- V. El presidente del Consejo Consultivo del Organismo.
- VI. El síndico municipal.
- VII. El tesorero municipal.
- VIII. El director general de Desarrollo Urbano y Obras Públicas o su equivalente.
- IX. El vicepresidente del Consejo Consultivo (AGUAH 2002).

Los integrantes duran en su cargo un periodo de tres años que coinciden con los de la administración municipal en turno, y sólo pueden ser removidos por el Ayuntamiento de Hermosillo por causas graves. Posee amplias facultades de dominio, administración y representación para cumplir con los objetivos del organismo. Entre sus facultades principales se encuentran:

- Proponer y autorizar tarifas y cuotas por concepto de cobros de servicio de agua potable, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.
- Designar y remover al director general.
- Autorizar la contratación de créditos.
- Autorizar las prestaciones y términos del contrato colectivo de trabajo (AGUAH 2002).

Consejo Consultivo

Es un órgano colegiado integrado por veinte representantes ciudadanos (10 propietarios y 10 suplentes), designados por el Ayuntamiento de Hermosillo a propuesta del presidente municipal. Los miembros del CCAGUAH durarán en su cargo un periodo de cuatro años y sesionarán una vez por mes. El Consejo tiene como objeto representar los intereses de los usuarios del servicio, mediante la elaboración de observaciones y

recomendaciones para mejorar el desempeño del organismo. Entre las principales funciones del Consejo se encuentran, entre otras, conocer y hacer indicaciones a las propuestas de tarifas y cuotas a los servicios prestados por AGUAH; evaluar el desempeño del organismo; proponer proyectos que consideren necesario realizar; emitir opiniones en relación con los programas de rezago del servicio y las fuentes de abastecimiento. En términos generales, el CCAGUAH tiene muy poca injerencia en la toma de decisiones en el interior del organismo (Reglamento Interior del CCAGUAH 2007).

Director general

El director general es el representante legal del organismo y es designado por la Junta de Gobierno, entre sus facultades principales se encuentran, entre otras, diseñar y proponer a la Junta de Gobierno las propuestas de tarifas y cuotas por concepto de los servicios prestados por la paramunicipal; gestionar el financiamiento para obras y amortización de pasivos; rendir el informe anual de actividades al Ayuntamiento de Hermosillo, establecer relaciones de coordinación con autoridades de los tres niveles de gobierno y personas del sector privado y social; supervisar la calidad del agua; nombrar y remover al personal de confianza; diseñar y proponer a la Junta de Gobierno la creación de nuevas unidades administrativas requeridas para la operación del organismo (AGUAH 2002).

El marco normativo muestra el férreo control de la política del agua por parte del aparato gubernamental, ya que tienen bajo su control los mecanismos de selección e integración de los organismos responsables de diseñar dicha política.

ESQUEMA INSTITUCIONAL, JURÍDICO Y ADMINISTRATIVO DE LA CESP

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho de toda persona al suministro de agua potable de calidad (artículo 4) y delega la facultad de prestar el servicio a los municipios (artículo 115). El artículo 27 establece el dominio de la Federación sobre los recursos naturales. Por su parte, la Ley de Aguas Nacionales, en el artículo 9, establece que le corresponde a la CONAGUA la gestión de los recursos hídricos, así como contribuir cuando sea requerido por los estados y municipios, con lineamientos para jerarquizar inversiones en la materia.

A pesar de que la Constitución Federal otorga a los municipios la responsabilidad de la prestación de los servicios públicos, la Cámara de Diputados del estado de Baja California, en el año 2001, hizo modificaciones a su Constitución Política local para reservar al gobierno del estado el derecho de brindar el servicio de agua potable y, el 3 de marzo de 1999, decreta la creación de la Comisión Estatal del Agua de Baja California (CEABC), con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas como cabeza de sector. La CEABC tiene por objetivo coordinar las acciones de las Comisiones de Servicios Públicos de Mexicali, Tijuana, Ensenada y Tecate, tendientes a garantizar el suministro de agua de agua potable y alcantarillado a sus habitantes, así como incrementar el volumen de agua residual tratada y optimar su uso. En este sentido, a la CEABC le corresponde: “Planear, regular y coordinar el Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado” (POEBC núm. 10, art. 2, 3 de marzo de 1999). Esta actividad se realiza siguiendo los lineamientos contenidos tanto en la normatividad federal como estatal (CONAGUA 2008; Calderón Hinojosa 2007; Osuna Millán 2008; CEABC 2008). De esta manera, la CEABC, además de planear y definir la política hídrica estatal, vigila el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos para los organismos de agua del estado.

Estando la CESPM bajo la tutela del gobierno estatal, era indispensable crear lazos institucionales para fomentar el trabajo coordinado con los ayuntamientos, por lo que en el artículo 82 de la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable del Estado de Baja California se establece como responsabilidad de los municipios informar a los organismos de agua sobre la apertura de nuevas tomas, ya sea de giros comerciales o domésticos. Por otra parte, la CESPM está regida por un Consejo administrativo integrado por el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, el secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, el secretario de Planeación y Finanzas, un representante ciudadano seleccionado por el gobernador a propuesta del municipio, dos representantes de la iniciativa privada seleccionados por el gobernador, uno como propuesta de la Cámara de Comercio y otro a propuesta de la Delegación de la Cámara Nacional de la Industria de Transformación del Municipio, además del presidente municipal de Mexicali (LCESPEBC).

Los representantes de la iniciativa privada se renuevan cada dos años. En el artículo 10 de la Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos del Estado de Baja California (LCESPEBC), se establecen como causas de remoción:

- I. La falta manifiesta de interés en asistir a las sesiones del Consejo.
- II. Haber celebrado contrato vigente con la Comisión o desempeñar puestos administrativos dentro de la misma.
- III. Ser socio o tener comunidad de intereses con personas que contraten con la Comisión o realicen gestiones ante la misma.

Esta precisión en la Ley es importante para mantener la toma de decisiones alejadas de intereses que puedan afectar la eficiencia del organismo. Asimismo, la Ley establece que el gobernador del estado es el responsable de nombrar al director del organismo, subdirector y demás funcionarios. Por su parte, el director del organismo tiene la facultad de nombrar a los empleados de confianza de la CESPM. Entre otras atribuciones, el Consejo de Administración tiene las de implementar los planes para la prestación del servicio; fijar sueldos al director, subdirector, funcionarios y empleados de la CESPM; solicitar el balance anual ordinario; establecer normas de organización y administración; emitir juicios de aprobación, rechazo o modificación de proyectos de oficinas; facultar al director general para que delegue atribuciones a sus empleados.

Conforme al Decreto de creación, la CESPM tiene las siguientes funciones:

- I. Estudiar la planeación de los sistemas de agua potable, alcantarillado y otros servicios de las poblaciones del municipio de Mexicali.
- II. Ejecutar las obras relacionadas con el abastecimiento y distribución de agua potable, de los sistemas de alcantarillado y de otros servicios.
- III. Operar y mantener los sistemas de agua potable, alcantarillado y otros servicios.
- IV. Recaudar los ingresos que conforme a la Ley le correspondan (GEBC 1967).

De esta manera, todo lo relacionado con el manejo de la administración, recaudación y mantenimiento del sistema de agua potable es responsabilidad de la CESPM.

FUENTES DE ABASTECIMIENTO

La fuerte explosión demográfica que experimentó la capital de Sonora, al pasar de 43 500 habitantes en 1950, a más de 450 mil en 1990, incrementó sustancialmente la demanda de agua y obligó a la autoridad pública a buscar fuentes de suministro de agua alternas para satisfacerla. De esta manera, la cuenca del río Sonora se convirtió en la principal fuente; sin embargo, los excesivos volúmenes de agua sustraídos provocaron la sobreexplotación de los acuíferos para el abasto urbano (Haro et al. 2016).

Figura 4. Proyectos emprendidos para aumentar el suministro de agua a Hermosillo.

Año	Proyecto	Resultado
1994	Batería de pozos en el ejido La Victoria	Se cancelaron porque el agua contenía flúor
1996	Galería filtrante	No funcionó
1996	Acueducto hacia la presa El Molinito	No se concluyó por conflictos sociales y el alto costo de construcción
1995-1996	Acueducto de la presa El Novillo a Hermosillo	Cancelado por el gobierno del Estado
1999-2001	Construcción de planta desaladora en Bahía Kino	Suspendida al ser vetada por el alcalde de Hermosillo
2004	Compra de agua de pozos de Las Malvinas	Aporta 7.5 millones de m ³ al año
2005	Compra de derechos de agua de la costa de Hermosillo	Acuerdo en junio de 2005 para iniciar extracción en 2006. Aporta 26 millones de m ³ al año.
2008	Acueducto de la presa El Molinito a Hermosillo	Se construyó
2010	Acueducto desde El Novillo y Planta Tratadora de Aguas Residuales para Hermosillo	Se licitó e inició su construcción en diciembre de 2010. PTAR se licitó en 2011

Fuente: Pineda, et al. 2012.

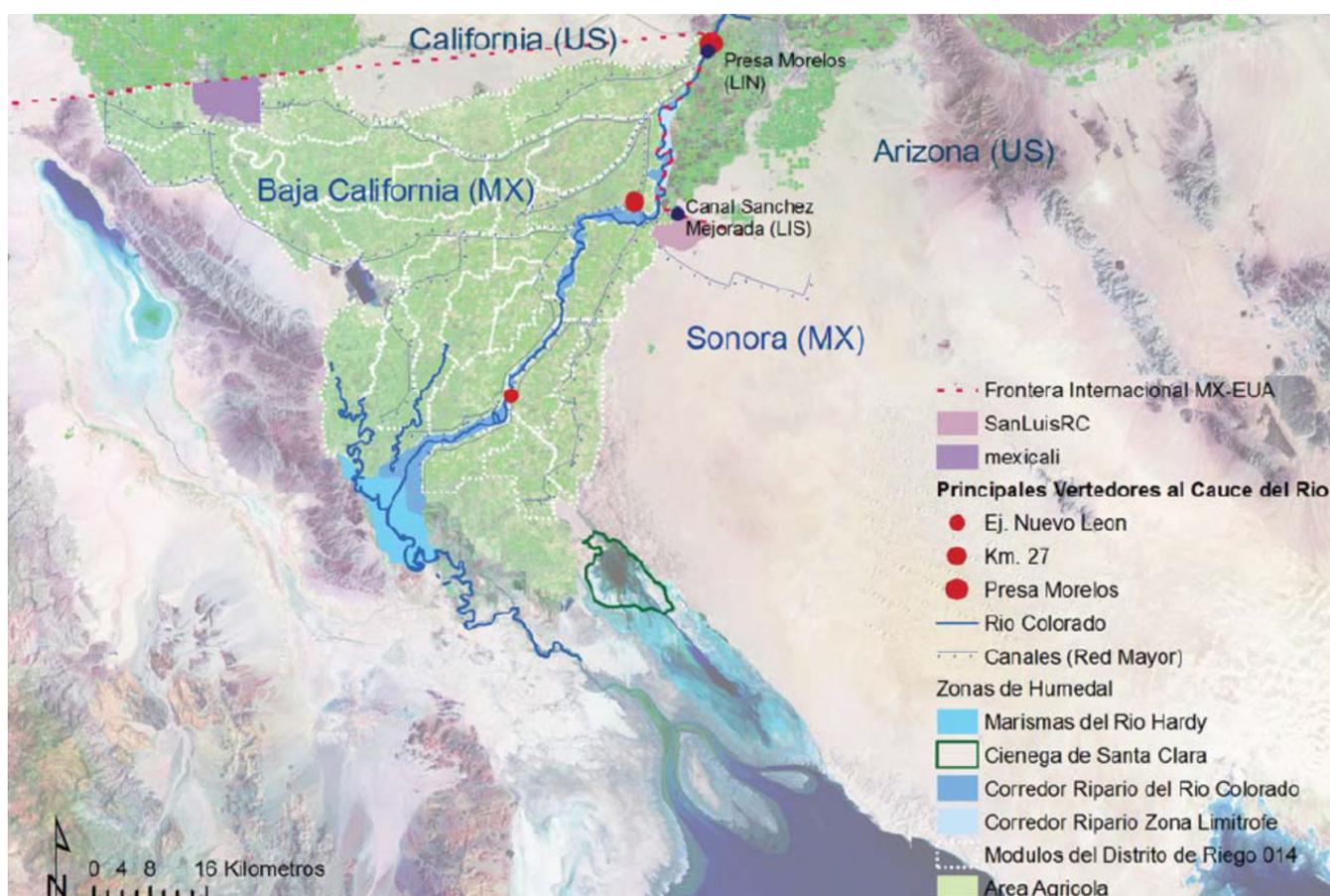
A partir de los años noventa, se iniciaron la construcción de obras y la creación de proyectos enfocados a extraer el agua subterránea para suministrarla en los hogares hermosillenses. Una de las primeras obras fue la perforación de pozos en el ejido La Victoria, que posteriormente fueron clausurados por no ser apropiados para el consumo humano, debido a su alto contenido de flúor y zinc. Posteriormente se construyó una galería flotante en el lecho del río Sonora. En estos años, también, se inició la construcción de un acueducto con el fin de transportar el agua de la presa El Molinito; se abrieron nuevos pozos alrededor de la presa Abelardo L. Rodríguez, y se implementó el primer programa de racionamiento que consistió en suspender el servicio por seis horas diarias (Pineda 2007).

La [figura 4](#) nos muestra el conjunto de obras que se han venido realizando desde el año 1994 para garantizar el suministro constante de agua a la población; sin embargo, es hasta el 2010 cuando se pone en ejecución la construcción de una obra hidráulica con la capacidad de suministrar el agua para un periodo superior a los veinte años. Actualmente, tan sólo 10 por ciento del agua con la que se abastece la ciudad proviene de las presas Abelardo L. Rodríguez y El Molinito; 90 por ciento se extrae de aguas subterráneas, lo que encarece el costo del servicio, debido a la ejecución de obras adicionales que tienen que realizarse y el costo de la energía eléctrica. Se estimaba que, a partir del 2013, se suministrarían 1 200 litros por segundo a

través del acueducto Independencia. Esta relación entre escasez de lluvias, sobreexplotación de acuíferos e incertidumbre en la operación del acueducto Independencia, dificulta prever una estimación confiable de oferta de agua para los próximos años.

Por su parte, el agua que suministra la CESPМ proviene de los ríos Colorado y Tijuana, siendo el Río Colorado el de mayor importancia, con un escurrimiento medio anual de 1 850 254 000 metros cúbicos, los cuales se depositan en la presa Morelos en el poblado Los Algodones, Baja California: “el agua fluye por los canales del Distrito de Riego no. 14, donde el canal Benassini abastece a dos de las tres plantas potabilizadoras de la Cd. de Mexicali (Planta Potabilizadora no. 1 y Planta Potabilizadora no. 2), y el canal Reforma abastece a la tercera denominada Planta Potabilizadora no. 3” (CESPM, 2013a), para posteriormente distribuir el recurso a lo largo de 2 888.2 kilómetros de tubería, con el fin de abastecer las 292 325 tomas domiciliarias (CESPM, 2013a).

Figura 5. Trayectoria del Río Colorado



Fuente: Hinojosa y Carrillo 2010. INECC, SEMARNAT.

ASPECTOS COMPARATIVOS

Los organismos de agua de Hermosillo y Mexicali se encuentran en ciudades que comparten condiciones geográficas y meteorológicas similares, en donde la precipitación pluvial es escasa, con la diferencia de que el municipio de Mexicali tiene una fuente de abastecimiento segura con el agua del Río Colorado, mientras que,

en Hermosillo, la escasez del líquido lo ha llevado a racionalizar su uso. Los municipios se caracterizan por tener una mayor actividad en el sector terciario, y ocupan a más de 50 por ciento de la población económicamente activa.

En lo que se refiere a la personalidad jurídica, AGUAH se fundó en el año 2002 como un organismo público descentralizado de la administración municipal, mientras que la CESPM se creó en el año de 1967 como un organismo público descentralizado del estado de Baja California. Formalmente, el depender directamente del gobierno estatal, le concede a la CESPM la ventaja de que sus titulares son designados por periodos de seis años y no de tres, como es el caso de AGUAH. Sin embargo, en la práctica, los periodos de seis años difícilmente se cumplen, lo que implica que la tasa de rotación del personal directivo sea muy similar a la del organismo municipal.

Los estados de Sonora y Baja California cuentan con un órgano encargado de planear, regular y supervisar la política hídrica estatal y, por lo tanto, se encargan de supervisar el desempeño de los organismos. Mientras que AGUAH de Hermosillo presenta sus informes a la CEASON, la CESPM hace lo propio a la CEABC.

Respecto a los órganos de administración, la CESPM está regida por un consejo administrativo encabezado por el gobernador del estado y se caracteriza por tener formalmente tres representantes ciudadanos, dos de ellos como propuesta de la iniciativa privada, a quienes se les prohíbe celebrar contratos con la CESPM. Por su parte, AGUAH se encuentra regido por una Junta de Gobierno que es presidida por el presidente municipal e integrada por representantes de los tres niveles de gobierno. La figura del representante ciudadano se encuentra en el CCAGUAH, el cual está integrado por 20 ciudadanos designados por el Ayuntamiento.

El agua que suministra la CESPM a los hogares proviene de los ríos Colorado y Tijuana en grandes volúmenes, por lo que la oferta para la ciudad está garantizada. Además, el organismo cuenta con la infraestructura para tratar prácticamente toda el agua residual. En Hermosillo, además de no tener una fuente de agua segura para los próximos años, 90 por ciento de lo que actualmente consume la población es subterránea, lo que genera que se encarezca el servicio, debido al proceso de extracción y conducción, mientras que tan sólo 10 por ciento del total del agua residual recibe tratamiento. Para la conducción del recurso, el sistema de distribución de AGUAH dispone de 3 078 kilómetros de tubería, a través de las cuales se hace llegar a 234 456 hogares. El sistema de agua de Mexicali consta de 2 888.2 kilómetros (CESPM 2013b) lineales de tubería y abastece 292 325 tomas. Con esta infraestructura, los organismos tienen una cobertura del servicio por encima de 97 por ciento.

Con base en los aspectos físicos, geográficos e institucionales, podemos observar que ambos organismos presentan un conjunto de características en las que resaltan más las similitudes que las diferencias. En la que se puede apreciar una mayor ventaja comparativa, es en la disponibilidad del agua para la ciudad de Mexicali, ya que no es necesario hacer grandes inversiones para suministrarla a los hogares. Otra diferencia en favor de este municipio se encuentra en su marco jurídico, al restringir la celebración de contratos con el organismo a los representantes ciudadanos del Consejo de Administración; otra, es el control directo del estado en la planeación a mediano plazo del organismo.

IV. MACRO: FACTORES POLÍTICOS Y SOCIALES.

INCIDENCIA DEL PODER EJECUTIVO EN LA CONFORMACIÓN Y DESARROLLO DE LOS OOA

En este capítulo se revisan los factores políticos y sociales del entorno en donde se encuentran incrustados los organismos de agua de Hermosillo y Mexicali. En el primer apartado, se revisan los últimos resultados electorales tanto estatales como municipales, ya que son un factor determinante para comprender la coordinación entre los niveles de gobierno. En el segundo, las relaciones intergubernamentales e interinstitucionales de los organismos con las unidades administrativas de los tres niveles de gobierno. En el tercero, la política de la CONAGUA en la configuración de los OOA, así como la injerencia sindical en su funcionamiento.

ELECCIONES Y LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE EN SONORA Y BAJA CALIFORNIA

Los procesos electorales para elegir gobernador del estado de Sonora, tradicionalmente, habían beneficiado a los candidatos del Partido Revolucionario Institucional (PRI), aunque en la elección del 2003, la diferencia en favor del candidato del PRI fue apenas superior a dos por ciento de los votos sobre el candidato del Partido Acción Nacional (PAN), incluyendo los 3 562 votos obtenidos por medio de la alianza con el Partido Verde (PV). En la última elección 2009-2015, gana por primera vez un candidato del PAN.

Figura 6. Resultados electorales
para gobernador de Sonora, 1991-2009

Partido	1991	1997	2003	2009
PAN	121 061	238 201	364 544	463 963
PRI	349 913	304 306	372 467*	424 266
PRD	13 754	171 293	51 447	37 625
PT	2 091	13 890	11	12 100
Otros	8 833	8 746	6 621	5 917

*365 451 votos para el PRI, más 7 016 votos para el candidato en común (PRI-PVEM)

Fuente: elaboración propia con información de IEE: <http://www.ieesonora.org.mx/index.php#estadistica/2003/2003.htm> (22 de abril de 2014).

Figura 7. Resultados electorales
del municipio de Hermosillo, 1991-2012

Partido político	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012
PAN	33 229	80 212	84 467	121 702	116 617	108 459	142 419	144 263*
PRI	65 591	82 495	74 343	85 486	88 256			119 240**
PPS	1 800	446	629	6 907				
PRD	1 024	9 129	16 270		3 260		2 595	12 693***
Otros	5 040	39 123	8 505	6 789	10 553	17 268	4 595	1 549
PRI-PANAL						120 134		
Alianza							103 757	

* En alianza con Partido Nueva Alianza.

** En alianza con el PVEM.

*** En alianza con el PT.

Fuente: elaboración propia con información de IIE: <http://www.iecesonora.org.mx/index.php#estadistica/2003/2003.htm> (12 de abril de 2014).

Figura 8. Resultados electorales para
gobernador de Baja California, 1989-2013

Partido	1989	1995	2001	2007	2013
PAN	204 120	324 901	266 175	430 340(2)	393 109(4)
PRI	162 941	270 006	200 363	376 457(3)	367 555(5)
PRD	8 205	21 166	22 676	19 735	
Otros	14 792	21 601	44 557	14 289 (1)	42 551
(1) Alianza Convergencia-PT; Alternativa			(4) Alianza Unidos por BC		
(2) Alianza PAN, NA, PES			(5) Compromiso por BC		
(3) Alianza PRI-PVEM-PBC					

Fuente: elaboración propia con información de: <http://www.iepcbc.org.mx/resultados.php> (20 de abril de 2014).

Figura 9. Resultados electorales del municipio de Mexicali

Partido	1995	1998	2001	2004	2007	2010	2013
PAN	116 204	89 354	95 674	63 855	133 835(1)	96 546	117 250 (5)
PRI	105 630	81 676	67 434	63 892(3)	111 304 (2)	102 200(4)	98 082 (6)
PRD	6 317	13 859	11 615	9 021		6 439	
Otros	4 321	12 015	11 109	4 618	5 160	2 3526	15 729
(1) Alianza PAN, NA, PES				(4) Alianza PRI-PVEM			
(2) Alianza PRI-PVEM-PBC				(5) Alianza por BC			
(3) Alianza para vivir seguros				(6) Compromiso por BC			

Fuente: elaboración propia con información de: <http://www.iepcbc.org.mx/resultados.php> (20 de abril de 2014).

En contraste con lo sucedido en la elección de la gubernatura, Hermosillo se caracteriza por ser uno de los primeros municipios del país en donde un candidato de un partido diferente al PRI logró ganar la alcaldía. En el año 1967, Jorge Valdés Muñoz, candidato del PAN, tomó posesión como presidente municipal; pero en los siguientes cuatro procesos electorales, los candidatos del PRI lograron refrendar su triunfo, y es hasta el periodo de gobierno 1982-1985, cuando vuelve a ganar un candidato emanado del PAN. De los anteriores once procesos electorales, el PRI ha resultado vencedor en cinco ocasiones; pero de los últimos cinco, que comprende el año de 2002 cuando se crea AGUAH, el PAN ha logrado obtener el triunfo en cuatro ocasiones.

Los resultados electorales, tanto de la gubernatura como de la capital sonoreense, han sido de gran trascendencia para la operación del OOA, debido a que los encuentros o desencuentros entre las autoridades estatales y municipales han sido los factores que han marcado la pauta en la política hídrica de Hermosillo en los últimos años. El primer episodio se vivió a finales del siglo pasado, cuando el gobierno estatal de extracción priista y el municipal de extracción panista fueron incapaces para construir acuerdos que dotaran de agua a la ciudad de Hermosillo, episodio que culminó con la descentralización del organismo, que pasó a quedar bajo el poder del municipio en el 2002.

Con el proceso electoral de 1989, Baja California fue la primera entidad del país en la que triunfó un partido diferente al PRI en la elección de gobernador. A partir de entonces, el PAN ha refrendado su triunfo en los procesos electorales para gobernador del estado. Sin embargo, en los últimos nueve procesos electorales del municipio de Mexicali, el PRI ha logrado cuatro victorias y cinco el PAN, sin que ello implique que con gobiernos yuxtapuestos se haya tenido que alterar el programa hídrico de la región.

En el último proceso electoral celebrado en el año 2013, el PAN, en coalición con el Partido de la Revolución Democrática (PRD), obtuvo el triunfo en la capital del estado de Baja California. Actualmente la CESPM es de los pocos organismos de agua en el ámbito nacional que se encuentra directamente adscrito a la autoridad estatal. Este factor ha sido motivo para que los partidos de oposición (al del partido que preside la gubernatura) recurrentemente reclamen su transferencia al municipio. En el aspecto político, señalan que las comisiones de agua sirven como trampolín político a los funcionarios panistas, lo que les permite tener una mayor exposición en los medios y un acercamiento más frecuente con los ciudadanos.

Muchos activistas militantes del Partido Acción Nacional han utilizado a esta empresa paraestatal como una plataforma política para lograr sus objetivos, ya que es un elemento tan necesario, penetra mucho en las comunidades, he [sic] pues, los convenios, los descuentos, los apoyos que le dan a la comunidad son muy directos. Ellos se manejan por tomas domiciliarias y tienen un control exacto de los habitantes en el estado (entrevista a Ventura Campos, presidente municipal del PRI).

En la última elección para gobernador (2013), Francisco Vega de Lamadrid, candidato del PAN, prometió que, si él ganaba las elecciones, haría *borrón y cuenta nueva* a todas las cuentas pendientes por concepto de consumo de agua potable hasta diciembre del 2012, las cuales quedarían canceladas con todo y recargos. Al ganar la elección, a principios del año 2014 (*Periódico Oficial de Baja California* 2014), anunció el cumplimiento de esta promesa de campaña, lo que significó que a la CESPM dejara de percibir aproximadamente 300 millones de pesos. Poco después de concluir el programa de regularización, se colocaron espectaculares en la ciudad de Mexicali con el mensaje “Promesa cumplida”.

El aspecto técnico que atribuyen para incorporar el organismo de agua al ayuntamiento es la de tener una mejor coordinación entre la CESPM y el municipio en la ejecución de obras de infraestructura, aunque funcionarios del organismo manifiestan que generalmente es buena.

Cuando ellos tienen, por ejemplo, trabajos de pavimentación, nos llaman: “Oye, tenemos tal programa; necesitamos hacer”; y para que no le des en la torre a mi pavimento, necesito hacer la reposición. Bueno, se trata de programar toda la instalación de tubería; entonces se les facilita, pues a veces la instalamos nosotros, incluso. Entonces ya vienen ellos detrás de nosotros o atrás del contratista (depende como sea el esquema); y se hace la reparación; luego se pavimenta. Entonces ya tenemos ahí un pavimento que te va a durar 10 años, con una tubería que te va a durar cuarenta (entrevista a David Vázquez, empleado de la CESPM. 27 de enero, 2014).

Al respecto, otros actores relacionados con la paraestatal respaldan esta afirmación, aunque también señalan que es todavía mejor cuando el titular del Ejecutivo municipal es del mismo partido que del gobierno estatal.

En el mes de enero del 2014, Jaime Díaz Ochoa, presidente municipal de Mexicali, señaló la necesidad de hacer un estudio para analizar la viabilidad técnica y financiera con el fin de solicitar la adscripción de la CESPM al municipio (*La Crónica* 2014). Aunque esta petición obedece más a uno de los acuerdos entre el PAN-PRD para lograr la coalición, que a un interés real de la actual administración municipal para absorber la paraestatal, sobre todo, debido a la crisis financiera del OOA. Otro factor que no favorece la incorporación del organismo al gobierno municipal es la falta de apoyo de los mismos empleados de la paraestatal.

Ahora, yéndonos a la realidad, los organismos que pertenecen a los municipios, no siempre son exitosos, sino que prácticamente nunca. Entonces, hemos sido de la idea de que para qué reparar algo que no está descompuesto, que está funcionando bien en el estado; pues entonces, déjalo ahí, ¿no? (entrevista a David Vázquez).

Además, la eficiencia física que ha mantenido en los últimos 10 años, así como el suministrar el servicio ininterrumpidamente los siete días de la semana, ha favorecido la aceptación del organismo en la comunidad.

Las relaciones intergubernamentales que involucran a AGUAH se han caracterizado por la intromisión de actores políticos que rigen en cada uno de los niveles de gobierno en los que han tratado de imponer su visión particular sobre las necesidades del organismo, con lo que han obstaculizado su desarrollo. En el ámbito federal, en el periodo 2000-2012, el presidente de la república fue de extracción panista. En cambio, en Sonora, durante el periodo 2000-2009, gobernó un representante del PRI y, a partir del 2009, uno del PAN, mientras que en el municipio, solamente en el periodo 2006-2009, uno del PRI. Es decir, durante el periodo 2000-2009 no coincidieron como titulares de los tres niveles de gobierno representantes de un mismo partido político, periodo que también se caracteriza por la ejecución de obras de poca relevancia.

Por ejemplo, a principios del presente siglo, el organismo requirió de la colaboración del estado con el municipio para construir una planta desaladora. Lejos de trabajar conjuntamente en la construcción de esta obra o en alguna otra, el presidente municipal de Hermosillo, de extracción panista, Francisco Búrquez, solicita la municipalización del organismo y, ante la negativa del gobernador y el Congreso local, de mayoría priista, aprovecha la coyuntura de que el presidente de la república también era correligionario del PAN, para interponer una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, solicitando la descentralización del organismo. Ante esta situación, y previendo el posible desenlace en favor del municipio, el gobierno estatal transfirió el organismo y retiró la propuesta de la planta desaladora (Pineda 2007).

En el año 2010, cuando los tres representantes de los gobiernos son del mismo partido (en este caso del PAN), se logra el acuerdo para construir el acueducto Independencia para trasvasar agua de la presa El Novillo a la presa Abelardo L. Rodríguez y resolver el abasto de agua de Hermosillo.⁴⁴ La construcción del acueducto era una obra que ya se había discutido y aprobado a finales de los noventa; sin embargo, una fuerte sequía registrada en el Valle del Yaqui y en la región serrana en 1998 provocó que el nivel del agua de la presa descendiera hasta quedar con nueve por ciento de su capacidad total. Aparentemente, éste fue uno de los principales motivos para que se rechazara el proyecto (Pineda 2007). Para mediados del año 2010, el Ejecutivo estatal, con el aval de la Federación (también de extracción panista) informa sobre la construcción del acueducto El Novillo, denominado acueducto Independencia, con aportaciones de los gobiernos estatal y federal. De este evento, resalta el apoyo recibido del gobierno federal, tanto para facilitar la entrega de permisos, aun cuando aparentemente no cumplieron con todo el proceso administrativo, como para absorber gran parte del costo de la obra. Asimismo, se caracterizó por las demandas jurídicas interpuestas por grupos inconformes y, a pesar de obtener amparos para la suspensión de la obra, el gobierno estatal hizo caso omiso a las resoluciones del Poder Judicial.⁴⁵

A partir de que Enrique Peña Nieto (de extracción priista) toma posesión como presidente de la república en diciembre del 2012, la relación Federación-CEASON da un giro vertiginoso y pasa de los desacatos a un entorno aparentemente institucional, en el que el gobierno del estado se ve obligado a acatar el marco normativo. Esto da incertidumbre a la legalidad del acueducto, principalmente porque los actuales funcionarios de la CONAGUA tomaron decisiones que repercutieron en su operación, como la de clausurar el ramal norte, una obra complementaria que serviría para distribuir el servicio al norte de la

⁴⁴ En el año 2009, en plena campaña electoral, sale a discusión la necesidad de crear una obra hidráulica para garantizar para el mediano y largo plazos el abasto de agua a Hermosillo. Una vez electo el gobernador Guillermo Padrés Elías del PAN, vuelve a retomar el tema, y pone nuevamente en discusión dos posibles soluciones: la construcción de una planta desaladora ubicada en la Bahía de Cochórit, municipio de Empalme, y la construcción de un acueducto para trasvasar agua de la presa El Novillo a la Abelardo L. Rodríguez.

⁴⁵ Véase Moreno 2014.

ciudad (*El Imparcial*, 2014). Actualmente, el acueducto se encuentra funcionando, pero con un conjunto de amparos en los tribunales judiciales, en espera de resolución para confirmar la legalidad de la obra y, por ende, de su operación.

COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL FEDERACIÓN-CEABC

La relación entre el gobierno federal y el gobierno del estado de Baja California se caracteriza por la necesidad de trabajar en coordinación, ya que es necesario lograr acuerdos con el gobierno de Estados Unidos, derivados de la compatibilidad del agua del Río Colorado. Esta situación, de alguna manera, ha influido para llevar la cooperación entre ambos gobiernos a un plano institucional, con el fin de garantizar el abasto de agua de las ciudades fronterizas de Baja California, sin que ello implique que no hayan tenido diferencias que han podido resolver.

El agua que suministra la CESPM proviene del Río Colorado; la cuenca beneficia alrededor “de 30 millones de habitantes, 92 por ciento de ellos establecidos en los siete estados de la Unión Americana [...] y el resto en la porción mexicana de Baja California y Sonora” (Cortez 1999, 36). Bajo este contexto, es responsabilidad del gobierno federal acordar con el de Estados Unidos la parte que le corresponde a México, por medio de la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA), instancia responsable de regular y supervisar el cumplimiento de los acuerdos. Una vez definidos los volúmenes de agua que le corresponden al país, la CONAGUA es responsable de establecer los lineamientos para distribuir el agua localmente, para lo cual ha tenido que trabajar coordinadamente con el gobierno del estado de Baja California.⁴⁶

Entre los eventos más representativos que definen la relación bilateral entre México y Estados Unidos, se encuentra el Tratado de Distribución de Aguas Internacionales de los ríos Colorado y Tijuana, firmado en 1944, en el que se le asignaron a Baja California 1 850 234 metros cúbicos anuales. Además, en 1973, los gobiernos de México y Estados Unidos firmaron el Acta 242 “Solución Permanente y Definitiva del Problema Internacional de la Salinidad del Río Colorado”, para establecer el volumen y calidad del agua que le corresponden a México (Molina 2007).

Desde 1972, la ciudad de Tijuana tiene problemas para abastecer agua a su población, por lo que el gobierno federal le solicitó a Estados Unidos (conforme al Tratado de Aguas Internacionales de 1944), que le otorgara agua del Río Colorado, a través del acueducto estadounidense, acordando el periodo de entrega y asumiendo el costo del trasvase.⁴⁷ Con este antecedente, se construyó el acueducto Río Colorado-Tijuana, que empezó a operar en 1982, con una extracción de 126.14 millones de metros cúbicos anuales (Román, Cortez y Soto 2010). Para el año 2006, el volumen de agua proporcionado era insuficiente para cubrir la demanda de agua de Tijuana, por lo que se inició un proceso para ampliar la obra y poder transportar 1.4 metros cúbicos por segundo adicionales; sin embargo, la obra se retrasó, debido a que la Secretaría de la Función Pública canceló en dos ocasiones el proceso de licitación, al encontrar irregularidades en la empresa convocante, en este caso CEABC,⁴⁸ lo que orilló al gobierno mexicano a solicitar nuevamente la entrega de agua del Río Colorado por cinco años más (Moreno 2014).

⁴⁶ En abril de 1974, por disposición del presidente Luis Echeverría Álvarez, y tomando como base el agua extraída por los pozos de la Mesa Arenosa de San Luis Río Colorado, se les asignó a las cuatro ciudades de Baja California y a la ciudad de San Luis Río Colorado, Sonora, un volumen de agua para usos urbanos que garantizara el abasto a la población (Román, Cortez y Soto 2010, 485).

⁴⁷ El acuerdo “quedó asentado en el Acta 240 de la CILA, el 13 de junio de 1972, y la primera entrega de agua a Tijuana se hizo el 14 de agosto de ese mismo año”.

⁴⁸ Aun cuando la empresa española Albengoa ganó del proceso de licitación, en 2007, la Comisión del Agua del estado adjudicó directamente la construcción del acueducto a Makro, sin que mediara un proceso de licitación (Moreno 2014, 30).

En este contexto, el gobierno de Baja California y la Federación han tenido que trabajar en la búsqueda de soluciones al problema del agua potable de la región. Con tal propósito, han tenido que construir un argumento consensuado por ambas partes, para que la Federación pueda negociar los acuerdos que benefician a las ciudades fronterizas del país con el gobierno estadounidense. Esta capacidad de negociación les ha permitido, asimismo, crear las obras requeridas por el gobierno estatal para garantizar el suministro de agua potable, sin que ello implique que no haya generado desacuerdos, como la licitación del acueducto Río Colorado-Tijuana, pero que finalmente pudieron resolver.

LAS COMISIONES ESTATALES DE AGUA (CEASON Y CEABC)

Antes de revisar la coordinación entre las comisiones estatales de agua y los OOA, es pertinente hacer un paréntesis para revisar los atributos y características de cada una de las comisiones de las entidades federativas involucradas en el estudio. Como ya vimos, a pesar de que el organismo de agua de Hermosillo se encuentra adscrito al gobierno municipal, mientras que el de Mexicali, al gobierno estatal, los marcos jurídicos presentan similitudes y en su estructura se encuentran figuras paralelas orientadas a regular la política hídrica de la región.

En Sonora, la LAES regula la participación de las autoridades estatales y municipales, además de los sectores privado y social en la planeación, administración, manejo y conservación del agua, en lo referente a la prestación del servicio que comprende el sistema de agua potable, proyectos y obras de recursos hídricos en el estado. La LAES tiene como objeto regular la coordinación entre los tres niveles de gobierno para la administración, explotación, uso y aprovechamiento integral de las aguas nacionales, además de la ejecución y operación de obras y programas (LAES, arts. 1 y 2). En el artículo 10 de la LAES, se prevé la figura del Consejo Estatal del Agua que, además de estar conformado por el gobernador y funcionarios estatales y municipales en la fracción sexta, invita, por parte del presidente del Consejo (gobernador del estado) a distintos representantes de los sectores social y privado de la entidad, entre los que destacan la Universidad de Sonora, El Colegio de Sonora, Instituto Tecnológico de Sonora, Unión Ganadera, entre otros. Asimismo, la Ley contempla la figura de la CEASON como un organismo público, descentralizado del gobierno del estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Recursos Hidráulicos, Pesca y Acuicultura como cabeza de sector (LAES, art. 20). A la Comisión le corresponde asesorar y prestar servicios de apoyo y asistencia técnica a los organismos operadores de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, así como a las organizaciones de usuarios del agua establecidas en la entidad para diferentes fines (LAES, art. 21).

En 1999 se decretó la creación de la CEABC como un organismo público, descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, con la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano (SIDUR) como su coordinadora de sector (Decreto de Creación, art. 2). La CEABC tiene por objetivo coordinar las acciones de las Comisiones de Servicios Públicos de Mexicali, Tijuana, Ensenada y Tecate, tendientes a garantizar el suministro de agua potable y alcantarillado a sus habitantes, así como incrementar el volumen de agua residual tratada y optimar su uso.

Integración de las comisiones estatales de agua

La CEASON cuenta con una Junta de Gobierno, un Consejo Consultivo y un vocal ejecutivo (LAES, art. 24). La Junta de Gobierno la preside el gobernador del estado y la integran distintos titulares de la administración pública estatal directa, además del presidente del Consejo Consultivo de la Comisión, dejando abierta la

posibilidad, a discreción del gobernador, de elegir otros directivos relacionados con temas del agua y presidentes municipales que tengan convenios con el estado (respecto a servicios de agua potable). El Consejo Consultivo está

integrado por cinco distinguidas personalidades del estado, cuya tarea central será contribuir a perfeccionar los lineamientos de política hidráulica que sigue este Organismo. Asimismo, representan un vínculo de la CEA con la sociedad civil sonorensis. Cada uno de los Consejeros representa a un uso del agua, y el Presidente (electo por ellos mismos) se integra a la Junta de Gobierno, máximo órgano de autoridad de la CEA (CEASON 2005, 27).

Por lo que respecta al Vocal Ejecutivo, es el responsable de manejar equitativa y sustentablemente el uso del agua en el estado (Manual de Organización de CEASON).

Por su parte, la CEABC se rige por una Junta Directiva, que se integra por:

- I. El secretario de la SIDUR;
- II. El secretario de Planeación y Finanzas;
- III. El secretario de Desarrollo Económico;
- IV. El secretario de Fomento Agropecuario;
- V. El oficial mayor de gobierno; y
- VI. Un representante de la iniciativa privada (Cámara Nacional de la Industria de la Transformación del Municipio) seleccionado por el gobernador.

La Junta Directiva es presidida por el secretario de la SIDUR, que puede ser removido por el gobernador del estado, y sesiona una vez cada tres meses (Decreto de Creación, art. 5).

En la conformación de estos organismos se contempla la participación de miembros de la sociedad civil de manera muy limitada, tanto en número como en atribuciones, y son designados por el Ejecutivo estatal, por lo que las decisiones finales son tomadas por los gobernadores. En lo que respecta a los responsables de dirigir los organismos, también son nombrados y removidos libremente por los titulares de los poderes ejecutivos de ambos estados.

Respecto a las diferencias, a la CEABC le corresponde supervisar el funcionamiento de cuatro OOA, los cuales están adscritos directamente al gobierno estatal, además de que geográficamente se encuentran a distancias relativamente cercanas. En el caso del estado de Sonora, existen 72 OOA, ubicados en un vasto territorio, y presentan características físicas, hidrológicas y demográficas muy distintas entre sí, y se encuentran adscritos a los gobiernos municipales.

COORDINACIÓN DE LAS CEA CON LOS ORGANISMOS DE HERMOSILLO Y MEXICALI

Las CEA de ambos estados, en términos generales, se encargan de regular la prestación del servicio de agua potable de los organismos operadores. Esta función la realizan por medio de mecanismos de planeación, programación, presupuestación y seguimiento.

La coordinación CEASON-AGUAH

En el caso de Sonora, tradicionalmente, el gobierno se ha caracterizado por participar activamente en la búsqueda de alternativas para encontrar fuentes de agua para la ciudad. Dado el papel protagónico asumido por el Ejecutivo, deja la impresión de que el problema del abasto de agua es facultad exclusiva del estado y no del municipio de Hermosillo. Una posible explicación puede ser que las propuestas más viables, para el mediano y largo plazos, son obras que requieren de la inversión de grandes cantidades de recursos económicos y, ante la insolvencia financiera del municipio, el estado asume los proyectos como propios. En consecuencia, para AGUAH, por tratarse de un organismo del gobierno municipal, la coordinación con el gobierno estatal es trascendental para su operación, especialmente por los apoyos financieros que recibe para el mantenimiento o creación de nueva infraestructura. Como es evidente, una correcta coordinación se traduce en mejores apoyos económicos. Lo contrario ocurre cuando no se establecen los canales de comunicación adecuados, y cada nivel de gobierno propone soluciones diferentes para el abasto de agua de la ciudad. Este tipo de situaciones es más frecuente con gobiernos yuxtapuestos, como lo sucedido a principios de siglo entre el gobernador del PRI con el presidente municipal de Hermosillo y el gobierno federal, ambos del PAN, o lo que sucedió entre el gobierno estatal panista y el federal de extracción priista al cerrar el ramal norte.

La coordinación CEABC-CESPM

La CESPM es un organismo descentralizado del gobierno del estatal de Baja California; por lo tanto, la intervención del gobierno en el organismo es directa, lo que le permite fijar sistemas de control para tener una mejor regulación por medio de mecanismos de planeación, programación, presupuestación y supervisión. Al ser el estado el encargado de la operación de los OOA, el gobierno asume la responsabilidad de buscar las mejores estrategias que permitan mejorar su desempeño. En este sentido, el gobierno estatal se ha caracterizado por diversificar las fuentes de financiamiento de los organismos. Algunos de los recursos los adquirieron a fondo perdido, como el otorgado por la Agencia de Protección al Ambiente de Estados Unidos (EPA, por sus siglas en inglés); pero también han suscrito créditos con otros organismos internacionales. Entre estos, destaca el crédito japonés contraído con el Japan Bank for International Cooperation (JBIC), cuyos recursos se canalizaron a través del Proyecto de Infraestructura Hidráulica para el Saneamiento Ambiental y el Suministro de Agua Potable en Baja California (PIHSA-SABC). Para los OOA de Baja California, esto significó la oportunidad de consolidar y mejorar el trabajo que venían realizando. Con el aval del gobierno del estado, en total se obtuvieron 3 023 millones de pesos (PEH 2008-2013). El crédito contribuyó a mejorar el desempeño de la CESPM, ya que, para conseguir la autorización del crédito, se comprometió a incrementar su eficiencia. De esta manera, como el PIHSA-SABC es un programa estatal, la CEABC asumió la responsabilidad de vigilar el cumplimiento de los objetivos y metas señalados en los programas de la CESPM.

Por su parte, la coordinación CEASON-AGUAH, básicamente descansa en criterios políticos y no técnicos, lo que no ha contribuido al fortalecimiento de la propia CEASON como el órgano responsable de dictar los lineamientos bajo los cuales deben operar los organismos, ya que los apoyos técnicos y financieros que reciba dependerá, como ya se mencionó, de la relación entre los niveles de gobierno. Otro factor que tampoco ha favorecido a institucionalizar mecanismos de coordinación efectivos entre la CEASON y AGUAH ha sido la utilización de recursos públicos para la ejecución de medianas y grandes obras, por lo que no ha existido la necesidad de hacer un buen uso de ellos, y menos de transparentarlos. Para construir el acueducto Independencia, como mencionamos líneas arriba, se lanzó una licitación pública; sin

embargo, el gobierno del estado ya había advertido que iba a darles prioridad a empresarios locales sobre nacionales y extranjeros, por lo que la obra se le asignó a una empresa constructora mexicana recién creada, sin experiencia en la construcción en este tipo de obras, pero con personajes fuertemente ligados a funcionarios del gobierno estatal. El argumento para adoptar esta medida fue la intención de que la derrama económica se quedara en la región; sin embargo, el beneficio fue de unos cuantos y el alto costo de la obra fue para toda la sociedad.

LA POLÍTICA DE LA CONAGUA EN LA CONFIGURACIÓN DE LOS OOA

La CONAGUA tiene entre sus objetivos “Fortalecer el desarrollo técnico y la autosuficiencia financiera de los organismos operadores del país, a través de la aplicación de programas y acciones que impulsen el incremento en su eficiencia global y la prestación de mejores servicios”.⁴⁹ La apuesta en este objetivo se enmarca en la crisis económica que vivió el país en la parte final del siglo pasado, influido por las políticas neoliberales (tipo NGP) de descentralizar funciones y reducir el gasto público. Por medio del nuevo marco normativo, el gobierno federal delegó al municipio la prestación de servicios públicos; pero además, lo dotó de recursos legales para que pudiera implementar nuevos esquemas de gestión, entre ellos la privatización, en la búsqueda por encontrar la autosuficiencia financiera.

Para no dejar desprotegidos en términos de recursos financieros y técnicos a los organismos de agua, el gobierno federal diseñó distintos programas de apoyo, por medio de los cuales se destinaron recursos financieros con la intención de fortalecer los OOA, con el fin de que en el futuro fueran capaces de sufragar sus costos; sin embargo, los resultados no han sido los esperados; ejemplo de ello lo representa el APAZU, creado en 1990 con el propósito de mejorar la eficiencia física y comercial de los OOA. En el periodo de 2001-2005, a través de este programa se destinaron 2 526 millones de pesos a los OOA, con los que se beneficiaron 426 mil personas con el servicio de agua potable y aproximadamente 348 mil con el servicio de alcantarillado (Pineda, Salazar y Buenfil 2010).

En la [figura 10](#) se observa que la mayor parte de los recursos aplicados en inversión, mantenimiento y operación de los OOA, correspondió a aportaciones federales que comprenden desde 24 por ciento, en su nivel más bajo del total de los recursos, hasta 69 por ciento; mientras que los municipios aportaron desde tres por ciento, en su nivel más bajo, hasta 25 por ciento, en el más alto. De hecho, el promedio de la inversión federal en el periodo fue de 56 por ciento, mientras que la del municipio fue de siete. Esta información muestra que, dos décadas después del inicio de esta etapa en la política hídrica nacional, la gran mayoría de los organismos sigue dependiendo de los recursos transferidos del gobierno estatal y federal (Flores y Aguilar 2011) y, peor aún, que no existe evidencia que confirme un incremento en el desempeño físico y comercial de los organismos. Gran parte de la responsabilidad recae en la CONAGUA, por ser el organismo rector y no fijar reglas claras que permitan fiscalizar el uso de los recursos ni, mucho menos, evaluar su impacto (CONEVAL 2012).

Los programas destinados al tratamiento de aguas residuales, como el Programa de Tratamiento de Aguas Residuales (PROTAR) y el Programa de Saneamiento de Aguas Residuales (PROSANEAR), se encuentran en la misma situación. Por conducto del PROSANEAR, en el 2014, la CONAGUA condonó un adeudo de 11 956 millones de pesos a AGUAH, por concepto de sanciones por no tratar sus aguas residuales.

⁴⁹ CONAGUA: <http://www.conagua.gob.mx/Contenido.aspx?n1=1&n2=3> (26 de marzo, 2015).

El director general del Organismo de Cuenca Noroeste de la CONAGUA, César Lagarda Lagarda, dijo que con esta medida se busca premiar a los organismos operadores municipales que cumplan con el tratamiento de aguas residuales. “Quitándoles carga financiera, pero también devolviéndoles recursos para inversión en infraestructura hidráulica, siempre y cuando cumplan una serie de requisitos a partir de 2014” (*Notimex* 2014).

Figura 10. Inversiones de la CONAGUA por sector de origen del recurso^a (%)

Año	Federal	Estatad	Municipal	Otros ^b	Total
1991	39	28	na	33	100
1992	52	25	na	23	100
1993	50	29	3	18	100
1994	61	18	5	15	100
1995	24	30	19	27	100
1996	68	20	10	3	100
1997	53	21	21	5	100
1998	65	17	9	8	100
1999	59	27	7	6	100
2000	55	34	3	9	100
2001	39	27	12	22	100
2002	47	28	19	5	100
2003	45	28	25	2	100
2004	43	36	15	6	100
2005	43	33	18	6	100
2006	46	23	23	8	100
2007	53	24	15	8	100
2008	53	29	14	4	100
2009	57	22	13	8	100
2010	62	21	13	3	100
2011	61	23	11	5	100
2012	69	19	8	4	100

a. Inversiones del gobierno federal y sus contrapartes, ejecutadas a través de los programas a cargo de la CONAGUA; incluye PROMAGUA, Fideicomiso núm.1928, grandes proyectos de infraestructura como Zapotillo, Realito y Bicentenario y Programa U037.

b. Inversiones de las comisiones estatales, créditos, aportaciones de la EPA e iniciativa privada.

NA: no aplicable (los montos están integrados en el rubro de otros).

Fuente: CONAGUA 2013, 5.

Curiosamente el programa es para premiar a los organismos que cumplen con el tratamiento; pero también se apoya a los OOA que van a “cumplir”. La discrecionalidad de la CONAGUA para sancionar no ha contribuido en el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los organismos y, por ende, la mayoría presenta los mismos vicios en su gestión de hace 25 años.

La representación ciudadana en los órganos de gobierno de los OOA

Otra de las novedades en la configuración de los OOA era que la CONAGUA, por medio de distintos mecanismos, creaba incentivos para incorporar representantes de la sociedad civil en los órganos de gobierno.⁵⁰ La idea consistía en crear un contrapeso a la toma de decisiones de carácter unilateral de los organismos y que, en el momento de diseñar los programas, se consideraran las necesidades más apremiantes de los usuarios, con el fin de tener un contacto más directo con la población, además de legitimar las acciones de los organismos.

Siguiendo estos lineamientos (o persiguiendo estos estímulos), muchos organismos incorporaron representantes ciudadanos bajo distintos esquemas. Como vimos líneas arriba, en AGUAH, la Junta de Gobierno es el órgano de máxima autoridad y está presidida por el presidente municipal de Hermosillo. Este órgano está constituido, en su mayoría, por funcionarios del gobierno estatal y municipal, y la representación ciudadana recae en el presidente y vicepresidente del CCAGUAH, cuyos representantes ciudadanos (10 propietarios y 10 suplentes) deben elaborar y sugerir propuestas a la Junta de Gobierno que incluyan la opinión de los sectores que componen el municipio de Hermosillo. Sin embargo, los personajes que han sido nombrados para integrar el CCAGUAH, generalmente, son representantes de las cámaras empresariales.

El CCAGUAH si nos vamos a la ley está representado por organizaciones sociales, si nos vamos a la realidad, la mayoría de los que están o estábamos ahí, no representamos a nadie, representamos intereses, en el mejor de los casos de gente que sabe, porque hay gente que sabe mucho [...] no representamos a gente que sea muy noble, hay mucha de COPARMEX, muchos de ellos han pasado por COPARMEX (plática con Óscar Serrato, ex miembro del CCAGUAH, 2013).

Aun cuando sus integrantes sean expertos en temas del agua, carecen de atribuciones legales para que sus propuestas sean implementadas, por lo que termina siendo un órgano que simula la representación social, que termina legitimando las decisiones tomadas por las autoridades estatales y municipales.

En el caso de la CESPM, los representantes de la iniciativa privada se renuevan cada dos años y, de acuerdo con el artículo 10 de la LCESPEBC, cualquiera de ellos puede ser removido si manifiesta falta de interés en asistir a las sesiones del Consejo; sin embargo, aun cuando el representante de la CANACO y el de la CANACINTRA asisten habitualmente a las reuniones, el Consejo ha operado con la ausencia del representante ciudadano. Igual que en el OOA de Hermosillo, la integración de personas ajenas al servicio público en los órganos colegiados se hace con la intención de dar cumplimiento a una de las principales reformas hechas en los noventa: democratizar los organismos de agua, con el objetivo de que en la discusión de las propuestas se escuchen las demandas de todos los sectores de la sociedad; sin embargo, finalmente termina en simulaciones en las que las decisiones son verticales y no dan lugar al intercambio de ideas.

⁵⁰ Por ejemplo, en las reglas de operación del APAZU se estipula que: “En caso de que el Organismo Operador participante realice las tres siguientes acciones: a) cuente o integre un consejo de administración en el que al menos el 30% de sus integrantes sean ciudadanos, fomentando así la participación ciudadana; b) implemente un sistema de profesionalización y permanencia del personal técnico y operativo a su interior, y c) certifique un sistema de gestión de la calidad, se le podrá apoyar hasta con 15 puntos porcentuales adicionales en las acciones de mejoramiento de la eficiencia que programe para el ejercicio fiscal en que se implante” (ROPIHAPAS 7.4.2).

Los sindicatos, como representantes de los trabajadores, tienen bastante influencia en el desempeño de los OOA, debido a las concesiones que les fueron otorgadas, como resultado de su lucha sindical. En el caso de las representaciones sindicales de AGUAH y la CESPAM, los sindicatos influyen en la contratación del personal de nuevo ingreso (que no sea de confianza), los mecanismos de promoción, estímulos y recompensas;⁵¹ esto podría resultar intrascendente, si las atribuciones que poseen las utilizaran para mejorar realmente el bienestar y desempeño de sus representados.

El sindicato de AGUAH

La imagen pública de AGUAH se explica en gran medida por las relaciones contractuales entre el organismo con el sindicato, y en su manejo pueden observarse dos periodos. El primero corresponde a la dirigencia de Salvador Corrales (2002-2009), y el segundo, a la de la actual líder Rosa Isela Martínez a partir del 2009. El primero se caracterizó por la rispidez en las relaciones de la dirigencia de Salvador Corrales con los dirigentes del organismo y por las huelgas que se presentaron y afectaron el suministro de agua, lo que generó malestar en la población hermosillense. Apenas un año después de transferir el organismo al Ayuntamiento de Hermosillo, el dirigente sindical declaró el primer estallamiento de huelga que tuvo una duración de aproximadamente dos meses.

La huelga en el organismo operador Agua de Hermosillo, que se prolongó por dos meses, concluye hoy luego de llegar a acuerdos en beneficio de 650 trabajadores sindicalizados, incluyendo un incremento salarial de 4.75 por ciento.

El líder del Sindicato de Trabajadores de Agua de Hermosillo, Salvador Corrales Corrales, expuso que en las últimas horas de ayer se acordó levantar el movimiento huelguístico, iniciado el 27 de enero pasado, luego de llegar a un arreglo satisfactorio entre las partes (*El Universal* 2003).

A partir de entonces la dirigencia sindical se caracterizó por los constantes emplazamientos a huelga y por llegar a exigirle incrementos salariales de hasta 100% (García 2006) a un organismo que siempre ha tenido problemas financieros y en un país donde los incrementos generalmente no rebasan cinco por ciento.

La huelga de julio del 2008 (con una duración de 23 días), fue interpretada por algunos actores políticos como una fractura en el interior del PRI, ya que no existían elementos claros para justificarla, y había encono entre el gobernador del estado y el presidente municipal de Hermosillo, el cual se había generado por la indefinición del candidato a la gubernatura de las elecciones del 2009. En el proceso para renovar la dirigencia sindical de AGUAH en el 2009, no fue reelegido Salvador Corrales debido a diversas anomalías:

[...] en la cláusula 94, hay un bono de 400 que se negoció en 2008, que hubo huelga, que eran 400 000 anuales que se le entregaban al líder del sindicato, y el líder lo repartía como él quería [...] En realidad, al Plumitas lograron moverlo gracias a ese bono, porque [...] lo repartió de forma asimétrica que causó la indignación (Oscar Serrato, ex miembro del CCAGUAH, 2013).

En ese año, toma posesión Rosa Isela Martínez como nueva líder sindical. A partir de entonces, la comunicación con la dirigencia del organismo ha mejorado notablemente; no han vuelto a presentarse

⁵¹ Véase el capítulo 6.

huelgas, y solamente ha habido momentos de fricción cuando se contrató la empresa Bal-Ondeo para que se hiciera cargo del área comercial, lo que ponía en riesgo laboral a 200 trabajadores sindicalizados.

En conferencia de prensa, acompañada por integrantes de su Comité Ejecutivo del Sindicato de Agua de Hermosillo, la dirigente sindical informó que son 200 los trabajadores que están en peligro de ser despedidos ante la intención del municipio de entregar la operatividad del servicio a una empresa transnacional denominada “Bal Ondeo”.

Refirió la falta de voluntad de las autoridades municipales para atender los problemas del organismo operador, en virtud de que no existe congruencia entre los resultados de producción, facturación, no facturación y cobro (*Marquesina Política* 2011).

Finalmente, Bal Ondeo llegó a un arreglo con la dirigencia sindical de AGUAH, en el que respetaba los derechos de los trabajadores, y se celebró el contrato. Actualmente la relación sindicato-AGUAH es cordial, por lo que es poco probable que se concrete el emplazamiento a huelga, en el futuro inmediato.

Como puede apreciarse,⁵² la dirigencia sindical de Salvador Corrales se caracterizó por los constantes enfrentamientos con las autoridades del organismo; mientras que con la actual dirigencia ha prevalecido el diálogo y la comunicación, principalmente en las negociaciones relacionadas con el contrato colectivo de trabajo.

La representación sindical de la CESPM

Los trabajadores sindicalizados de la CESPM pertenecen al Sindicato Único de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, Sección Mexicali. Como producto de las negociaciones contractuales, han mejorado sus prestaciones y no solamente se remiten a incrementos salariales o beneficios respecto a la seguridad social del trabajador, sino que también inciden en cuestiones administrativas, como es la contratación de personal y el diseño del reglamento de escalafón y el programa de incentivos. La mayoría de estas prestaciones no son exclusivas de los trabajadores de la CESPM, ya que estos beneficios se encuentran en la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, lo que significa que prácticamente cualquier trabajador sindicalizado afiliado a este sindicato goza de prestaciones similares.

De igual forma, la CESPM entrega distintas prestaciones que fortalecen la capacidad adquisitiva del trabajador, como complemento al salario base. Los beneficios que han cosechado no han impedido que, periódicamente, se susciten conflictos entre los trabajadores y la administración, como consecuencia de violaciones al contrato colectivo de trabajo, de acuerdo con diversas versiones de los trabajadores. Si bien la huelga general para exigir mejores condiciones laborales parece que no es el método al que recurre el trabajador sindicalizado, sí han optado por otros, como los plantones y huelga de hambre, para presionar a la dirigencia del organismo para que atienda sus demandas.

Curiosamente, este tipo de actos han sido utilizados por personal no sindicalizado. En el 2011, durante 74 horas, un empleado estuvo en huelga de hambre, solicitando que se analizara el sistema de pensiones para el personal de confianza. El último incidente se presentó a finales del 2013, con el despido de 80 trabajadores no sindicalizados, que no tenían derecho a pensión, seguro ni incapacidad por riesgos de trabajo, que demandaron a la CESPM ante las autoridades competentes, por la seguridad social integral. En este caso, resalta el despido de personal técnico altamente capacitado.

⁵² Véase el Capítulo 6.

Otros casos son ilustrativos, como el de dos ingenieros químicos adscritos al Departamento de Control de Procesos –analizan la calidad del agua que llega y la que sale– con acreditación ante la Entidad Mexicana de Acreditación (EMA). Aun así, ambos especialistas, Abraham Castro y Carolina Espinoza, fueron despedidos (*Zeta* 2014).

Estos empleados, después de un mes del plantón, finalmente fueron restituidos en sus puestos de trabajo.

MEDIOS, PARTIDOS POLÍTICOS Y ACTORES SOCIALES EN LA DISCUSIÓN DE LAS COMISIONES DE AGUA

Dada la importancia del agua en la vida económica y social de las comunidades, la operación de los organismos se encuentran permanentemente bajo el escrutinio de la mirada pública, tanto de expertos en la materia como personas que tienen un mínimo conocimiento, cuyos puntos de vista son indispensables para diseñar medidas que favorezcan el desempeño de los organismos.

Agua de Hermosillo

La escasez de agua en Hermosillo ha sido motivo para que, con frecuencia, AGUAH sea noticia en los medios de comunicación, a causa de intensas discusiones sobre sus proyectos, desempeño y transparencia en el manejo de los recursos. Respecto a la percepción que tienen los distintos actores políticos y sociales de Hermosillo, coinciden en señalar que es un organismo que no maneja eficientemente sus recursos, ya que grandes volúmenes de agua no se facturan o se desperdician a través de la red hidráulica, por la falta de planeación para dar mantenimiento preventivo a la red y la falta de atención a las denuncias ciudadanas sobre fugas de agua, entre otros aspectos.

AGUAH tiene una ineficiencia, no sé si es la más alta del país, yo creo que sí. AGUAH le inyecta, más o menos, porque ni siquiera lo tienen claro, porque ponen de pretexto que no hay macromedición, o que hay muchos problemas con la micromedición. Más o menos le inyectan a la red alrededor de 90 millones al año, y sólo se facturan 42 millones de esos 90 millones. Es decir, entre pérdidas físicas y comerciales, estamos hablando de 50 millones. Entonces no se puede hablar de una institución eficiente cuando facturan el cuarenta y tantos por ciento de lo que le inyectan a la red (entrevista a Natalia Rivera, secretaria general del PRI-Sonora).

Otra situación que acompaña la problemática del organismo es la falta de transparencia en el manejo de los recursos. Así lo expresan diferentes actores sociales a través de los medios de comunicación y entrevistas realizadas. Algunos de ellos se muestran mesurados en sus declaraciones, como el líder de la Unión de Usuarios de Hermosillo:

Me parece que se debe todavía de madurar, de avanzar mucho en lo que es la transparencia. Me parece que el área direccional de AGUAH debiera de darle mayor participación a los usuarios en la toma de decisiones, en las opiniones, y me estoy refiriendo, para responder a tu pregunta, al Consejo Consultivo de AGUAH, donde deben estar representados los usuarios para efecto de conocer con precisión, en todos los rubros, qué maneja AGUAH, como sus finanzas (entrevista a Ignacio Peinado, presidente de la Unión de Usuarios de Hermosillo).

Sin embargo, otros actores, sobre todo miembros del PRI, son más directos en sus cuestionamientos respecto a la forma en que AGUAH maneja sus finanzas.⁵³

Ya recientemente es la caja chica de una aspirante a candidata a diputada local. Todos los esfuerzos financieros están enfocados en hacer negocios para los que están ahí y en hacer campañas políticoelectorales (entrevista a Natalia Rivera).

Esta percepción se basa en la compra que realizó la autoridad municipal de un poco más de 200 mil medidores de agua en un periodo de tres años, sin que ofreciera una explicación clara sobre el destino de los primeros 100 mil.⁵⁴

En el periodo de gobierno 2009-2012, se gastaron en compra, instalación y supervisión de la instalación de medidores, aproximadamente, 43 047 146 pesos. Apenas un mes después de tomar posesión el nuevo director del organismo, David Contreras Camou expresó su intención de comprar 120 mil nuevos medidores, bajo el argumento de la baja cobertura que existe en la ciudad. En el año 2013, el Cabildo autoriza nuevamente un crédito al OOA para comprar e instalar medidores, lo que genera la molestia de los regidores del PRI, principalmente por no responder con claridad sobre el destino de los 100 mil medidores que había comprado la administración anterior.

Pero es extraño que no hay micromedición, porque están gastando en 100 mil medidores. Nosotros documentamos y denunciemos que en el trienio de Javier Gándara se gastaron 47 millones de pesos en la compra, instalación y supervisión de la instalación de 100 mil medidores que no aparecieron por ningún lado y en esta administración se acaban de gastar 67 millones de pesos en otros 100 mil medidores, y te siguen diciendo que tienen problemas con la micromedición. Entonces, aquí es donde deriva la otra situación, no solamente es la ineficiencia, también es el constante saqueo a la institución (entrevista a Natalia Rivera).

Para contribuir con la desconfianza generada por las medidas tomadas por la nueva administración, renuncia el señor Óscar Serrato como integrante del CCAGUAH, señalando anomalías en el proceso que se siguió en la licitación para la adquisición de medidores. La desconfianza se fortaleció por la denuncia de ciudadanos que se quejaron por el cambio de medidores en sus domicilios (Cano 2014), pues los medidores anteriores, además de que funcionaban correctamente, no tenían ni dos años de vida.

La CESPM

La presencia del desempeño de la CESPM en la prensa de Mexicali es escasa, y las notas periodísticas se refieren principalmente al retraso en el trabajo de obras; pero no se observan manifestaciones de inconformidad en la población como consecuencia de un mal servicio prestado por el organismo. Esta

⁵³ *Proyecto Puente*: <http://www.proyectopuente.com.mx/noticia/10084/agua-de-hermosillo-caja-chica-david-palafox> (25 de septiembre, 2014).

⁵⁴ En abril del 2010, el ex director de AGUAH manifestó que existía un déficit de 100 mil medidores y que 20 mil más se encontraban en mal estado (Montoya 2010). A partir de esta situación, se diseñó un plan de trabajo para obtener los recursos financieros, y en el transcurso del año 2011 adquirir e instalar 100 mil nuevos medidores. De acuerdo con el ex presidente municipal de Hermosillo, en agosto de 2011 se habían instalado 55 mil, y estaban en proceso de licitación 20 mil más (Montoya 2011a), por lo que consideraban que para finales de año podrían cumplir con la meta propuesta de instalar 100 mil más y, con ello, cubrir el 100% de la micromedición. Sin embargo, en noviembre del mismo año, el ex director del organismo señaló que se habían instalado 45 mil (10 mil menos que los señalados anteriormente por el ex presidente municipal) y se habían adquirido 20 mil más como parte de la segunda remesa (Montoya 2011b), lo cual era beneficioso para el organismo, ya que la tarifa fija generaba el mal uso del agua y, como consecuencia, la fuga de recursos financieros.

situación ha evitado que surjan organizaciones ciudadanas que tomen como estandarte de lucha *el agua potable*; como sí ha sucedido con el consumo de energía eléctrica.

Las opiniones manifestadas por representantes de los dos principales partidos políticos de oposición (PRI y PRD) reflejan visiones contradictorias sobre el desempeño del organismo. El representante del PRI considera que aun cuando le sirve al estado, tanto para promover a actores políticos como para intercambiar apoyos con los ciudadanos, es un organismo eficiente:

Ese organismo, que debe ser de mucha gestión para la ciudadanía, que es muy noble porque es el servicio de agua potable, sí se presta, y se presta bien, se ha utilizado bien en el aspecto administrativo: llega a las comunidades. Es una empresa que repara tuberías, incluso hasta hace programas, campañas permanentes en las comunidades. Como ciudadano, lo veo muy bien y es un buen servicio el que está prestando (entrevista a Ventura Campos).

El representante del PRD tiene una percepción distinta, principalmente, por la cobertura del drenaje pluvial y la escasa difusión de una cultura preventiva del agua, además de presentar problemas administrativos:

Además de que no considero que administrativamente sea la mejor —muchas gente tiene rezago de pago, consumo y obra—, debería haber estrategias para que la gente conozca del tema; que sepa de la importancia de pagar este líquido; es algo sobre lo que tenemos que concientizar a la ciudadanía. Por eso creo que es deficiente la forma de actuar por parte de la CESP (entrevista a César Valerio, regidor del PRD de Mexicali).

Sin embargo, tampoco está de acuerdo con la política implementada por la CESP de instalar reductores de agua en los domicilios que presentan adeudos, ya que, en sus propias palabras: “es inhumano; es violatorio a los derechos humanos el que pongan un reductor. ¿Por qué? Porque es un líquido vital, sobre todo en el verano”. Lo anterior es contrario a la postura del PRI:

Cuando hay retrasos de los residentes del servicio domiciliario, no te cortan el agua: aquí te ponen un reductor. Entonces, empiezan a avisarte que, si caes en mora o falta de pago, pueden llegar a cortarte el agua; pero no te la cortan de inmediato; contrario a lo que hace la Comisión Federal de que, si no pagas un mes, de inmediato te están cortando la luz. Y la Comisión ha sido prudente: pone reductores, y la gente hace convenios. En fin, creo que ha funcionado ese procedimiento; hay que reconocer que sí está bien (entrevista a Ventura Campos).

Por su parte, el regidor del PRD señala que la percepción de los ciudadanos de Mexicali respecto a la prestación del servicio de agua es mala, ya que las tarifas son altas, cuando en realidad es una de las más bajas del país.

Respecto a la transparencia, si bien coinciden en señalar que existe opacidad en la información financiera que maneja la CESP, tampoco hacen denuncias de hechos específicos que dejen de manifiesto sospechas de actos de corrupción. El representante del PRI señala la necesidad de crear un consejo consultivo para dar mayor transparencia para que la población tenga un pleno conocimiento del manejo de los recursos. El representante del PRD manifiesta su desconfianza en el manejo de los recursos, debido a la crisis financiera que actualmente atraviesa el organismo:

Tan mal está en transparencia, que el que acaba de salir de la CESPM es del mismo partido que acaba de entrar. Y el que acaba de entrar dice que está en quiebra. Ese es un asunto ya de colores. No pueden tapar el sol con un dedo, diciendo que no hay problemas, que está saneado; dice está quebrado. Entonces la pregunta es: ¿y qué investigaste?, ¿por qué está quebrado? Hay que poner denuncias, porque son recursos públicos, porque son dependencias públicas; no nomás hay que decir que está quebrado. ¿Quién lo quebró? Dicen que hace falta financiamiento; que dejaron quebrada a la CESPM. Hay culpables; hay gente que trabajó durante seis años. ¿Quiénes son? Nos quedamos en que la transparencia no se da (entrevista a César Valerio).

Esta falta de recursos financieros señalada por el regidor del PRD no necesariamente puede ser producto de actos de corrupción, ya que, en la entrevista, el mismo regidor señala que una deficiencia administrativa del organismo tiene que ver con su política comercial, en la que un gran sector de la población no paga su consumo de agua. En lo que sí coinciden es en cuanto a la coordinación del organismo con el municipio; ambos dirigentes argumentan que existe una deficiente coordinación institucional, por lo que creen conveniente la incorporación de la CESPM al municipio. Sin embargo, la petición la sustentan principalmente en argumentaciones jurídicas o políticas; pero ofrecen pocos argumentos técnicos que puedan sostener que, una vez que el municipio tome el control del servicio, vaya a haber una mejoría en el desempeño del organismo. Para el PRI, la desincorporación del estado:

Sí funcionaría; es más, sería más funcional que actualmente, porque el estado no tiene esos programas: lo hace a través de otras dependencias que tiene ahí, como la Junta de Urbanización municipal que hace pavimentos, pero aquí yo creo que el escenario sería el entubamiento de alguna colonia, la pavimentación [...]. Yo le vería más beneficios (entrevista a Ventura Campos).

El PRD señala que dicha incorporación permitiría mejorar la planeación de la ciudad, ya que actualmente la coordinación es muy deficiente. Estas opiniones son muy diferentes a las expresadas por otros actores sociales,⁵⁵ quienes consideran que, si bien han existido momentos en los que no se establecen los canales de comunicación adecuados, esta última generalmente es buena, por lo que no justifica que se transfiera la prestación del servicio al municipio, ya que afectaría el desempeño del organismo, principalmente porque el municipio carece de los recursos económicos para solventar el rezago en infraestructura que tiene la CESPM en materia de drenaje pluvial y sanitario. “Tampoco deben pasarse a los municipios, porque vemos que están tronados. Ninguno de los municipios tiene recursos para sostenerse. Sería más una carga que un alivio” (entrevista a representante de la CANACO en el Consejo de Administración de la CESPM).

En términos generales, la contrariedad en las opiniones vertidas por los representantes de los institutos políticos, complementadas con entrevistas realizadas a otros actores y artículos de prensa de Mexicali, nos permite observar que el organismo tiene severos problemas de recaudación, producto de un manejo patrimonialista de la Comisión; pero que maneja adecuadamente sus recursos, lo que se refleja en una buena percepción ciudadana. Si bien, ocasionalmente, se han presentado problemas de coordinación con el municipio, producto de gobiernos yuxtapuestos, estos no han significado retrasos en el diseño e implementación de los programas que afecten la operatividad del organismo.

Por el contrario, la coordinación CEASON-AGUAH tradicionalmente ha descansado en criterios de carácter político y no administrativos: el problema de la coordinación lo encontramos en los colores de los partidos que gobiernan tanto el estado como su capital, y no en la capacidad de sus dirigentes para llegar a

⁵⁵ Periodista del periódico *La Crónica* y el representante de la CANACO en el Consejo de Administración de la CESPM.

acuerdos que tengan como fin encontrar respuestas adecuadas a los problemas; por lo tanto, la manipulación de la información por parte de las autoridades se encuentra en la toma de decisiones que involucra grandes proyectos, ya en favor o en contra, lo que provoca la confusión del ciudadano y, por lo tanto, la desconfianza hacia las decisiones que toma el organismo.

ASPECTOS COMPARATIVOS

La coordinación intergubernamental entre los distintos niveles de gobierno es fundamental para el desarrollo y operatividad de los organismos. En este sentido, los resultados de los últimos procesos electorales y la capacidad de negociación entre las cúpulas partidistas ofrecen el punto de partida para entender el desarrollo de los organismos estudiados. Baja California fue el primer caso de alternancia en el ámbito estatal, el cual se dio en un momento en que los partidos PAN y PRI encontraron puntos en común en la agenda nacional que propició dicha colaboración. Además, la interdependencia de los organismos responsables de la política hídrica de cada estrato gubernamental, por hacer un frente común a su contraparte del lado norteamericano, favoreció el diálogo y la generación de acuerdos para sacar adelante la ejecución de los programas que se requerían para satisfacer la demanda de agua de las ciudades bajacalifornianas.

En Sonora, en cambio, prevaleció la política del “no dejar hacer” sobre las necesidades de la población. Los gobiernos yuxtapuestos que se presentaron en el periodo 2001-2009 dejaron como resultado la implementación de programas de corto plazo, con lo que afectaron a la población con los tandeos, y, cuando coincidieron los tres niveles de gobierno, el diálogo y la negociación se sustituyeron por el autoritarismo para imponer una obra que provocó desacuerdos y enfrentamientos con grupos inconformes, lo que, hasta el momento, ha dejado en puntos suspensivos su desenlace.

En cuanto al diseño institucional de los órganos responsables de regular la política hídrica de Sonora y Baja California, ambos presentan muchas similitudes, como las comisiones de agua orientadas a regular la política hídrica estatal. Estas similitudes se encuentran en la denominación, integración, funciones y atribuciones de los organismos de agua, que, si bien AGUAH pertenece a la administración pública municipal, sus funciones y atribuciones son tan restringidas como las de la CESPM. Este déficit de capacidad en el diseño jurídico institucional restringe la autonomía de los organismos para que puedan diseñar programas de gobierno para satisfacer sus necesidades, sin requerir de la intervención de la autoridad política. Este diseño ha favorecido el manejo patrimonial de los organismos, tanto al integrar los órganos de gobierno con personas que responden a sus intereses, como al ofrecer la condonación de adeudos, multas y recargos en periodos electorales como *Agua siempre a bajo precio*, por parte del candidato oficial a la presidencia municipal de Hermosillo en la elección del 2012, o la condonación de adeudos ofrecida por el candidato del PAN a la gubernatura del estado de Baja California en el 2013.

Sin embargo, la discrecionalidad en la aplicación de las políticas implementadas por la CONAGUA ha acentuado la debilidad institucional de los OOA. La determinación de condonar más de 11 000 millones de pesos en multas al organismo de Hermosillo, por más de una década de no sanear las aguas residuales, o la nula exigencia para reducir los volúmenes de agua que se pierden en la actividad agrícola en el municipio de Mexicali, reflejan el poco interés de la CONAGUA por incentivar el uso eficiente del recurso.

A lo anteriormente expuesto, hay que agregar la injerencia sindical como un ingrediente que viene a restringir aun más las capacidades intraorganizativas de los organismos, ya que, al recurrir al amago de la huelga, han logrado acuerdos que, si bien en algunas ocasiones no se refleja en incrementos salariales significativos, sí han obtenido otro tipo de prebendas, como mejoras en su seguridad social o mejores condiciones de trabajo (más días de descanso u horarios más flexibles). Condicionados por estos factores, las capacidades institucionales de los organismos se ven seriamente limitados para desarrollar sus

actividades, que anualmente dejan un resultado medible y comparable con otros organismos. Lo que la experiencia dice es que aquellos organismos que obtienen resultados poco favorables están sujetos a un mayor escrutinio público.

En el caso de Hermosillo, que tiene la experiencia reciente de la implementación de tandeos, pero cuyo desempeño se encuentra por debajo del promedio nacional, ha provocado que las acciones emprendidas por el organismo sean analizadas por distintos actores. Por ello, el margen para equivocarse en sus estrategias es mínimo. Desafortunadamente, al no cumplir el objetivo de incrementar la micromedición mediante la compra de medidores en dos periodos de gobierno sucesivos, dejó la sospecha de posibles actos de corrupción, sin que la autoridad municipal fuera capaz de emitir una respuesta que contrarrestara esa percepción. Por el contrario, si bien los representantes del PRI y PRD de Mexicali solicitan mayor apertura en el manejo de las finanzas de la CESP, no han señalado casos específicos que sugieran actos de corrupción por parte de la Comisión; además de que el buen desempeño de la misma y el suministro ininterrumpido del servicio han favorecido su aceptación en la sociedad y el que se haya mantenido ajena a notas amarillistas.

V. MESO: RECURSOS INSTITUCIONALES DE LOS ORGANISMOS DE AGUA

La eficiencia de un organismo puede diferirse al comparar los insumos con el producto final, es decir, por medio de los recursos que poseen y su capacidad para planificar y administrar eficientemente, en un entorno con restricciones de tipo jurídico, económico, político y social. Las capacidades institucionales que poseen los OOA favorecen o restringen directa o indirectamente su desempeño; en este sentido, los organismos con mejores recursos favorecen la selección y desarrollo profesional del personal y la gestión de recursos financieros; permiten fijar tarifas con base en estudios técnicos, además de limitar la injerencia de autoridades políticas en la toma de decisiones de carácter técnico.

RECURSOS JURÍDICOS DE LOS OOA DE HERMOSILLO Y MEXICALI

El marco normativo provee a los organismos las herramientas destinadas a regir su operación y, dependiendo de las facultades que se les otorgue, su capacidad de respuesta a las necesidades que vayan enfrentando. En esta medida, se espera que, a medida que tengan mayor autonomía política (para designar a sus directivos), administrativa (diseñar la planeación y procesos de trabajo) y financiera (para gestionar créditos, definir tarifas y mecanismos de cobranza), se tenga un mejor desempeño.

Nombramiento de funcionarios

En el año 2012 la planta laboral de AGUAH estaba conformada por 921 empleados, de los cuales, 213 eran de confianza (23 por ciento) y 708 sindicalizados. Bajo el actual esquema de gestión, el nombramiento del director general y de los funcionarios de mayor relevancia es facultad del presidente municipal en turno. Desde 1993 hasta el 2014 han fungido once directores (cinco de ellos bajo el anterior esquema de administración), algunos reconocidos por sus habilidades políticas o conocimientos técnicos. Sin embargo, su nombramiento, al igual que las personas que ocupan los puestos de mayor jerarquía, frecuentemente responde a intereses ajenos a la paramunicipal, es decir, algunos son representantes del gobierno del estado y otros del municipio, por lo que el margen para que el director pueda designar personal calificado es prácticamente nulo.

Revisando el organigrama, me senté con [el director de Agua de Hermosillo] y, cuadrado por cuadrado, fuimos analizando. ¿Y éste, cómo llegó aquí? Este es recomendado por fulano de tal. [...] Y la gente que está abajo del director general y después. Ya que terminamos, le digo: ya sé que éste trabaja para el

alcalde; éste, para el secretario de gobierno; éste trabaja para fulanito diputado [...] Ya tenía un mapa correcto de los padrinos de cada uno. ¿Y para Agua de Hermosillo, quién trabaja? (Óscar Serrato, ex miembro del CCAGUAH).

En la CESPМ, de las 1 271 personas que laboraban, 705 correspondían a empleados de confianza (55.5 por ciento). El proceso para designar al director del organismo como a los funcionarios de mayor relevancia es similar a AGUAH, con la característica de que la facultad es del Ejecutivo estatal por un periodo máximo de seis años, que concluye con el fin de su mandato. Al igual que en AGUAH, el perfil del director de la CESPМ, durante el periodo de 1989 a la fecha, es de carácter técnico o político; algunos de ellos con la experiencia de haber ocupado algún cargo de elección popular o la dirigencia de algún partido político. Sin embargo, lo que más resalta es el hecho de que en el lapso que corresponde a cuatro periodos de gobierno se hayan nombrado nueve directores generales,⁵⁶ lo que genera una alta rotación del personal asignado a las áreas directivas del organismo. Como es evidente, esta constante rotación afecta en la profesionalización del personal responsable de planificar y diseñar las estrategias para mejorar su desempeño.

Marco jurídico de la tarifa y la cobranza

Los gastos que enfrentan los OOA son muy variables entre sí, ya que, mientras algunos tienen que realizar costosas obras para suministrar el servicio, otros requieren de una mínima inversión; además, el agua, al estar estipulada como un derecho humano en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, impide que la tarifa se fije conforme a precio de mercado, ya que existen sectores con niveles de ingresos muy bajos, que difícilmente podrían sufragar una *tarifa justa*. Por otra parte, la tarifa por sí sola no soluciona los problemas financieros de los OOA, por lo que es necesario poner en práctica un sistema de recaudación eficaz que, por una parte, permita facturar la mayor cantidad de agua producida y aliente el interés del usuario por cubrir su consumo de agua.

Las tarifas de agua en Hermosillo y Mexicali

En ambos municipios, las tarifas y cuotas por concepto de consumo de agua potable se establecen de acuerdo con rangos de consumo, y se actualizan mensualmente de acuerdo con el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC); además, la tarifa se estructura de manera escalonada con el fin de desincentivar su consumo, y, por cada metro cúbico de agua consumido por encima de los rangos establecidos, se incrementa el costo por metro cúbico adicional.

En Hermosillo, la Ley de Ingresos del 2013 estableció una cuota de 61.54 pesos para un rango de consumo de 0-10 metros cúbicos de agua para uso doméstico, y 5.74 adicionales por cada metro cúbico excedente; para uso comercial, industrial y de servicios, la fijó en 379.19 pesos (0-10 m³) y 25.89 adicionales por cada metro cúbico excedente (11-15 m³). En Mexicali, para uso doméstico, se fijó en 47.45 pesos (0-10 m³) y 3.10 adicionales por cada metro cúbico excedente (11-15 m³), y para uso comercial, industrial y de servicios, en 200.69 pesos (0-10 m³) y 31.68 adicionales por cada metro cúbico de consumo excedente (11-15 m³).⁵⁷ Ambas ciudades se caracterizan por la imposibilidad de hacer ajustes a sus tarifas de manera directa, ya que requieren de la aprobación de las legislaturas locales.

⁵⁶ Flores y Aguilar (2011) señalan que una variable relevante que mejora el desempeño de los organismos es cuando se planea a mediano plazo.

⁵⁷ CESPМ: <https://www.ecespm.gob.mx/consultasonline/consultasconsultasonline.aspx> (14 de enero, 2015).

Figura 11. Evolución de las tarifas domésticas de Hermosillo y Mexicali

Año	Tarifa Hermosillo 0-10 m ³	Costo adicional Hermosillo 11-15 m ³	Tarifa Mexicali 0-10 m ³	Costo adicional Mexicali 11-15 m ³
2007	29.69	2.5	31.94	2.09
2008	34.14	2.88	33.98	2.22
2009	38.23	3.22	38.43	2.52
2010	38.23	3.22	40.75	2.67
2011	43.96	3.7	42.41	2.78
2012	43.96	3.7	44.05	2.88
2013	61.54	5.74	47.45	3.1

Fuente: elaboración propia con información de las leyes de Ingresos del municipio de Hermosillo 2007, 2008, 2009, 2011, 2012 y 2013 y la página de la CESP.M.

El marco normativo de Hermosillo establece, además, una tarifa social y una especial. La social está dirigida a sectores de la población que tienen bajos ingresos económicos o presentan algún tipo de incapacidad física (avalado por el DIF Sonora o de Hermosillo), es decir, usuarios domésticos que cumplan con algunos de los requisitos contemplados en las fracciones II, III, IV y V del marco normativo.⁵⁸ La tarifa especial va dirigida a aquellos usuarios que, por motivo de sus actividades productivas, comerciales o de servicios, registran altos consumos de agua potable. Esta tarifa es la más alta.

Las tarifas en las ciudades de Hermosillo y Mexicali son de las más económicas del país, a pesar de estar asentadas en regiones de baja precipitación pluvial y registrar altas temperaturas la mayor parte del año. En Hermosillo, desde el año 2007 hasta el 2012, la tarifa doméstica tuvo una tasa de crecimiento anual de aproximadamente ocho por ciento; sin embargo, en el 2013 tuvo un incremento de 40 por ciento respecto al año anterior. En Mexicali, a pesar de que los incrementos han sido constantes (con una tasa de crecimiento anual de aproximadamente 6.8 por ciento) sigue manteniéndose como uno de los más bajos en el país.

En el 2012, la tarifa promedio ponderada (TPP)⁵⁹ en Hermosillo, fue inferior a los 10.00 pesos por metro cúbico, por debajo del promedio de los OOA evaluados por Fitch Ratings, que en el 2011 fue de 11.9 pesos. AGUAH presenta un subsidio cruzado, ya que los usuarios domésticos consumieron 77.7 por ciento de agua y su facturación representa 56.8 por ciento del total facturado; los usuarios comerciales consumieron

⁵⁸ I. Ser Propietario o poseedor del predio donde se encuentre la toma correspondiente y que sea el único bien inmueble o patrimonio inmobiliario, cuyo valor catastral sea inferior a 4 500 salario mínimo diario general vigente (SMDGV) en el municipio de Hermosillo, Sonora.

II. Ser Pensionado o Jubilado con una pensión que no exceda de una cantidad equivalente a dos salarios mínimos mensuales vigente en la ciudad de Hermosillo.

III. Ser discapacitado y que esta situación sea una clara imposibilidad de cubrir la tarifa doméstica ordinaria.

IV. Que el sustento del hogar dependa únicamente del jefe de familia y que esté en un estado civil o social que implique desamparo y que dicha situación le impida cubrir la tarifa doméstica ordinaria.

V. Ser adulto mayor (tercera edad) con ingresos que no excedan de una cantidad equivalente a dos salarios mínimos mensuales vigente en la ciudad de Hermosillo. (Ley de Ingresos para el Municipio de Hermosillo, 2013).

⁵⁹ Es un indicador que permite apreciar, con mayor exactitud, el precio que se paga en promedio por cada metro cúbico de agua que se produce, independientemente del uso que se le dé. La TPP “resulta de dividir el total de la recaudación o cobro del servicio (donde se incluyen a los usuarios industriales, comerciales y domésticos) entre el total de metros cúbicos de agua facturados. Este indicador resume el nivel de la tarifa, el tamaño de la facturación y la efectividad de la cobranza” (Pineda y Briseño 2012, 204).

20.4 por ciento, pero representan 35.8 por ciento del total de la facturación. Por su parte, los usuarios de tipo industrial y otros consumieron 1.9 por ciento del agua, que representó el resto de la facturación total (Fitch Ratings 2012).

En el caso de Mexicali, la TPP en el 2012 fue de 12.2 pesos por metro cúbico; sin embargo, también existe un elevado subsidio cruzado, ya que los usuarios domésticos registran una TPP de seis pesos por metro cúbico, mientras que los no domésticos, 33.9 pesos (Fitch Ratings 2012). En el año 2012 los usuarios domésticos consumieron 77.4 por ciento de agua, que representó 38 por ciento del total facturado; los comerciales, 9.8 por ciento; pero representaron 26.7 por ciento del total facturado; mientras que los de tipo industrial y otros, 12.9 por ciento del agua, con 35.2 por ciento del total facturado (Fitch Ratings 2012).

Figura 12. Tarifa promedio ponderada de AGUAH y la CESPM 2007-2013

Ciudad	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Hermosillo	7.11	7.89	8.65	9	8.82	9.5	14.09
Mexicali	9.86	9.6	10.78	n/d	11.8	12.2	13.20

Fuente: elaboración propia con información de Fitch Ratings.

La tarifa doméstica en Hermosillo y Mexicali, hasta el año 2012, fue prácticamente igual (tan sólo 1.33 pesos más caro en Hermosillo por metro cúbico); pero, debido al incremento que registró en el 2013, de prácticamente 40 por ciento en las tarifas, la diferencia fue en favor de AGUAH. Sin embargo, hasta el año 2012, la TPP siempre fue superior en Mexicali, con excepción del 2013, cuando la TPP de AGUAH fue 89 centavos más cara; aunque ninguno de los dos municipios logra cubrir los costos de operación del servicio.

La cobranza

En Hermosillo, el marco jurídico señala la obligatoriedad de los sujetos beneficiados del servicio de cubrir su consumo. La Ley de Ingresos 2013 faculta al organismo para cancelar las tomas de agua potable y de drenaje a los usuarios que tengan más de seis meses continuos sin pagar el servicio. El marco jurídico de Mexicali, además, señala que a los usuarios domésticos que se retrasen en su pago por un periodo de tres meses, se les reducirá el suministro en 50 por ciento de diámetro de la toma contratada, y por la falta de pago de más de seis meses, hasta 70 por ciento. A pesar de las sanciones previstas en la Ley, la cartera vencida de ambos municipios es alta, como consecuencia de irregularidades en la toma de lecturas, un padrón poco confiable y factores políticos.⁶⁰

Asimismo, en Hermosillo se han detectado actos realizados por el mismo organismo que afectan directamente la morosidad y las reconexiones clandestinas, provocados por la simulación de cortes y sanciones a los usuarios morosos. Bajo el esquema que estuvo operando hasta el 2011, el contrato para realizar los cortes en el suministro de agua y su reconexión eran realizados por una misma empresa, la cual cobraba un porcentaje por la reconexión del servicio. Lo anterior provocó que se reportaran cortes que

⁶⁰ Bal Ondeo, una empresa dedicada a prestar servicios de consultoría a OOA, en un estudio presentado para AGUAH en el año 2011, estableció que existen diversos métodos fraudulentos, en los que generalmente interviene personal de los organismos, para acceder al agua, por lo que un gran número de viviendas que tienen suspendido el servicio se reconectan clandestinamente (Bal Ondeo 2011).

realmente no se realizaban, una vez que el usuario pagaba el servicio, más la cuota de reconexión, la empresa cobraba su porcentaje. Para resolver esta situación, AGUAH optó por entregarle el contrato para hacer las reconexiones a una empresa distinta a la encargada de hacer los cortes.

Actualmente, la empresa que corta ya no es la misma que reconecta. Antes había un incentivo de no entregar el recibo, porque cuando ustedes se retrasan hay un corte y luego un servicio de reconexión. Creo que ahorita cuesta 150 pesos por reconexión, de esos, 100 son para el contratista que corta y reconecta, y 50 para AGUAH. Pero [...] el contratista nunca cortó y reconectó, se ganó 100 pesos sin hacer nada (entrevista a Óscar Serrato).

En Mexicali, impera la cultura de no realizar el pago. La política de agua que expresa el marco jurídico explica en gran parte los motivos por los cuales no se ha podido mejorar la cobranza. Una de las causas es que no se les puede suspender totalmente el servicio a los usuarios morosos, y lo procedente es instalarles un reductor para disminuir el flujo de agua hacia el interior del domicilio. Sin embargo, esta política es muy costosa para el organismo, ya que implica muchas horas-hombre para poder realizar todos los cortes y, posteriormente, las reconexiones, lo que ha disminuido la implementación de esta práctica. Además, las medidas de condonación de adeudos de consumo y multas implementadas frecuentemente por el gobierno han fortalecido la cultura de no realizar el pago. En el año 2011, el gobernador del estado emitió decretos para condonar multas, con los que benefició a 62 mil deudores, para recaudar 65 millones de pesos (Martínez 2011). Sin embargo, para finales del año 2013, la cartera vencida alcanzó aproximadamente 662 millones de pesos (600 millones correspondientes al sector doméstico; 60 millones, al comercial, y dos millones, al industrial) (Nieblas 2014a). En febrero del 2014, el gobernador del estado emitió un decreto dirigido a usuarios domésticos para condonar adeudos, multas y recargos por consumo de agua potable hasta el año 2012, con el que esperaban condonar 2 400 millones de pesos en todo el estado (Martínez 2014).

Se condona a los usuarios del servicio doméstico el 100% (cien por ciento) del pago de las contribuciones omitidas por concepto de derechos por consumo de agua [...], así como el 100% (cien por ciento) de los recargos y multas provenientes de dichas contribuciones, por los servicios que prestan las Comisiones de Servicios Públicos en el Estado que se hayan generado hasta el 31 de diciembre de 2012 (*Periódico Oficial del Estado de Baja California*).

De acuerdo con el portal de transparencia del gobierno del estado, en Mexicali, del rezago por falta de pago de los usuarios, 330 071 951⁶¹ pesos se encontraban en proceso de condonación. De acuerdo con el director de la CESP, este decreto beneficia al organismo al quitar este monto de la cartera vencida de los estados financieros, ya que constituye un factor negativo para obtener créditos de la banca privada, además de dar cumplimiento a una promesa de campaña realizada por el actual gobernador (Nieblas 2014b). Estas medidas afectan la eficiencia comercial, ya que desincentivan el interés de los usuarios por cubrir sus adeudos, y porque los recursos condonados no son retribuidos al organismo.

RECURSOS FÍSICOS Y TECNOLÓGICOS: PLANEACIÓN Y CREACIÓN DE INFRAESTRUCTURA

La planeación tiene como objetivo establecer estrategias para dar cumplimiento a los objetivos y metas, trazados para el mediano y largo plazos. En otras palabras, se pretende traducir en hechos las propuestas

⁶¹ Transparencia, B. C: <http://www.transparenciabc.gob.mx/portal/arcas/paraestatales/cespm.html> (13 de noviembre, 2013).

planteadas, mediante una planeación eficaz. En el caso de los OOA, para tener éxito en el cumplimiento de sus objetivos, deben mantener una correcta coordinación y armonía con los diferentes órdenes de gobierno.

En Sonora, el Ejecutivo estatal es el responsable de elaborar el Plan Estatal Hídrico (PEH), a través de la CEASON. Una vez elaborado, los organismos de la entidad diseñan los propios. A inicios del presente siglo, la prestación del servicio de agua potable en la ciudad de Hermosillo era responsabilidad del gobierno estatal; el diagnóstico del Plan Municipal de Desarrollo (PMD) 2001-2003 se limitaba a establecer la incertidumbre de las fuentes actuales, el mal estado de la red de distribución y la carencia de una cultura del agua. Por lo anterior, las acciones establecidas en el PMD iban en el sentido de solventar dichas carencias, además de tener mayor injerencia en la toma de decisiones, objetivo que lograron en el año 2002, cuando el estado le transfirió el organismo al municipio.

Bajo la responsabilidad del municipio en el periodo 2003-2006, en el PMD se establecen líneas de acción muy similares a las contenidos en el anterior, en el sentido de encontrar una fuente estable para garantizar el abasto en el mediano y largo plazos; mejorar la eficiencia del organismo, y construir plantas de tratamiento de aguas residuales para destinarlas al riego de parques y jardines. En cierta medida, había una gran correspondencia tanto del diagnóstico como de las estrategias para solventar la crisis de agua, que ya se presentaba en la ciudad con el PED 2004-2009, en el que se proponía, entre otras cosas:

- Promover [...] una nueva cultura del agua.
- Preservar e incrementar la disponibilidad de agua, mediante una coordinación más eficaz con la CNA, la SEMARNAT y los centros de investigación, así como un uso más eficiente y cuidadoso de los sistemas de almacenamiento.
- Explorar el desarrollo de fuentes no tradicionales y de innovación tecnológica de abastecimiento de agua.
- Elevar la eficiencia y mejorar la administración de los organismos operadores de los servicios de agua, alcantarillado y saneamiento, mediante la autonomía financiera y de gestión, la incorporación de tecnología de punta, la capacitación del personal, la incorporación de esquemas eficaces de medición y cobranza, así como de detección y corrección oportuna de fugas.
- Ampliar y modernizar la infraestructura y equipamiento de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento.
- Impulsar la construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales (Plan Estatal de Desarrollo 2004-2009).

Sin embargo, la mayoría de estos objetivos no se cumplieron, por lo que se retomaron en los planes municipales subsecuentes. En el periodo 2007-2009, se elaboró el Programa Municipal de Agua Potable, Alcantarillado Sanitario, Saneamiento y Disposición de Aguas Residuales 2007-2009 (PMAPASSDAR), en el cual se recogían algunas de las propuestas del PED, Sonora 2004-2009, y proponía medidas para satisfacer la demanda inmediata. Este programa establecía metas para mejorar la eficiencia en materia de agua potable, cultura del agua, así como en el sistema comercial y financiero del organismo; asimismo, definía los gastos de inversión para ese periodo. Sin embargo, al final del sexenio, no se solucionó el problema del abasto de agua.

El PMD 2009-2012 refleja las mismas prioridades que los anteriores: fortalecer la cultura del agua; crear la infraestructura para dotar de agua a la ciudad; mejorar la eficiencia del organismo; tratar las aguas residuales, e incrementar la infraestructura del alcantarillado sanitario, con la diferencia de que se plantea resolver el problema del abasto para la ciudad con la construcción y operación del acueducto Independencia,

sólo a la espera de las resoluciones pendientes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En este Plan, también se proponía mejorar la coordinación entre los tres niveles de gobierno, lo cual parecía bastante viable, dado que los tres órdenes de gobierno eran administrados por representantes del PAN. Siguiendo el PED, Sonora 2009-2015, se desarrolla el proyecto Sonora, Sistema Integral (Sonora, si) en el que se pone como objetivo construir 22 obras para solucionar la demanda de agua de la población sonorenses y dar a conocer la construcción del acueducto.

En Mexicali, la planeación de la CESPM también está sujeta al Programa Hídrico Estatal. El periodo 2002-2006 quedó programado en el PIHSAYSACB, coordinado por la CEABC, en el que se planificó la ejecución de obras y acciones para los cuatro organismos del estado. En Mexicali se planificó el crecimiento en el mediano y largo plazos, y logró abatirse el rezago de infraestructura hídrica que requería la ciudad. El PIHSAYSACB Mexicali se integró por cuatro ejes: líneas de agua potable, colectores y redes de alcantarillado sanitario, plantas de tratamiento de aguas residuales (PTAR) y plantas potabilizadoras.

En el año 2008, el gobierno de Baja California presentó el PED 2008-2013. En el apartado de agua potable se reconoce que el municipio de Mexicali cuenta con la infraestructura suficiente para potabilizar el agua que demandará la sociedad para el mediano plazo, por lo que enfocan los esfuerzos en ampliar la red de distribución y mantener en condiciones normales la infraestructura existente. Del PED 2008-2013, se desprende el PEH 2008-2013, en el que se realizó un diagnóstico de la problemática que enfrentan los OOA de la región y, con base en ello, se definieron las acciones a realizar en los próximos años. Específicamente en Mexicali, para el periodo, se contempló una inversión total de 2 281.36 millones de pesos, distribuidos de la siguiente manera:

- 29 proyectos de obra nueva de agua potable, y 12 de reposición y rehabilitación de líneas en varios puntos de la ciudad, con una inversión de 129.26 millones de pesos.
- Alcantarillado sanitario con 42 proyectos de obra nueva, con inversión de 351.01 millones de pesos. En tratamiento sólo se contempla un proyecto con una inversión de 7.00 millones de pesos.
- En alcantarillado pluvial se contemplan 36 proyectos con una inversión de 899.44 millones de pesos.
- 56 proyectos de agua potable en la zona rural del Valle y San Felipe, y 17 proyectos de alcantarillado sanitario, con una inversión de 871.25 millones de pesos.

Como anotamos líneas arriba, a diferencia de Sonora, la planeación en la CESPM es sexenal, lo que ha permitido que se incluyan las necesidades de los OOA de Baja California en el mismo PEH. En cambio, en Sonora, la planeación de los organismos es trianual y, en ocasiones, los objetivos contenidos en los PED pueden no coincidir con la situación que prevalece en algunos de los 72 OOA de la entidad. En el caso de Hermosillo, la principal preocupación de AGUAH en los últimos quince años ha sido la de encontrar las fuentes para garantizar la demanda de la ciudad y comenzar con la creación de infraestructura para tratar las aguas residuales. Sin embargo, no es sino hasta el año 2010, cuando los tres niveles de gobierno (administrados por representantes del PAN) retoman seriamente la creación de una obra hidráulica para garantizar en el largo plazo el agua a la ciudad de Hermosillo, y es en el trienio 2009-2012 cuando empieza a dársele mayor impulso. A pesar de ello, aún es un pendiente que tiene la paramunicipal.

Inversión y fuentes de financiamiento

La inversión ejercida en infraestructura hidráulica, invariablemente, está vinculada con la planeación y capacidad de los organismos para gestionar los recursos financieros para ejecutar los planes y programas, es

decir, no solamente se trata de planificar obras, sino de definir estrategias eficaces para obtener tanto los permisos como los recursos financieros que permitan ejecutarlas.

En el periodo 2002-2012, AGUAH invirtió 2 132 millones de pesos. De acuerdo con el PMAPASSDAR, para el periodo 2007-2009 se contemplaba una inversión de 1 063.3 millones; sin embargo, solamente lograron invertirse 376.7 millones, ya que las grandes obras que se tenían programadas, como la construcción del acueducto o una planta desaladora y las PTAR, no se realizaron.

Figura 13. Inversión en infraestructura de los organismos de Hermosillo y Mexicali (mdp)

Ciudad/Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Hermosillo	639.7	103.6	70.8	152.7	188.9	178.6	96.8	101.3	284.7	180.1	135.2	2132.4
Mexicali	327.4	574.4	608.5	647.4	303.1	713	479.5	208.4	447.2	261.3	117.5	4687.7

Fuente: elaboración propia con información de Fitch Ratings.

En Baja California, el gobierno asumió la responsabilidad de buscar estrategias para mejorar el desempeño de los organismos en términos de eficiencia, para lo cual diversificaron las fuentes de financiamiento. Entre estos, destaca el crédito contraído con el Japan Bank for International Cooperation (crédito japonés), el cual se canalizó a través del PIHSAYSACB, que significaron para los OOA la oportunidad de consolidar y mejorar el trabajo que venían realizando. A través del PIHSAYSACB se invirtieron 3 023 millones de pesos en los organismos de Baja California, con el gobierno del estado como aval del préstamo (PEH 2008-2013). El crédito contribuyó a mejorar su desempeño, ya que, para conseguir la autorización del crédito, la CESPM se comprometió a incrementar su eficiencia. Los recursos destinados a la CESPM se reflejaron en la creación de nueva infraestructura y el revestimiento de sus antiguas instalaciones, además de la inversión en tecnología, que le permitió agilizar sus procesos administrativos y operativos.

En Mexicali, el valor de las obras realizadas en el periodo 2002-2006 fue alrededor de 2 460.8 millones de pesos. De este total, 587.2 millones fueron aportados por la federación; 239.7 millones, por la EPA, con la singularidad de que se destinaron a aportaciones a fondo perdido; 728.7 millones se obtuvieron por medio del crédito japonés; 895.7 millones, provenientes de recursos propios, y 9.5 millones de otros recursos (Informe de Actividades de la CESPM 2002-2006). De acuerdo con la información presentada por el organismo, durante el periodo 2007-2012, la CESPM invirtió en infraestructura aproximadamente 1 409 154 875 pesos,⁶² lo que significa que invirtieron 872 millones menos de lo programado en el PEH BC 2008-2013, probablemente, como consecuencia del terremoto que afectó la ciudad en el año 2010, y que orilló al gobierno estatal a reorientar el gasto que estaba destinado a la CESPM a otras áreas de mayor urgencia.

Respecto al origen de los recursos utilizados para mantener su operación, el organismo de Hermosillo ha privilegiado el uso de recursos públicos. De la inversión, 63 por ciento proviene de recursos federales; 24, del estado de Sonora, y 13, a crédito y el municipio. De acuerdo con la información enviada por AGUAH a la CEASON (AGUAH 2007), en el periodo 2007-2012 se invirtieron 769 millones de pesos, de los cuales, 72 por ciento se destinó a agua potable y tan sólo dos por ciento a saneamiento.

⁶² Respuesta a solicitud de información pública. Folio UCT 142266; pero de acuerdo con la información contenida en los distintos reportes de Fitch Ratings, la inversión fue de aproximadamente 2 300 millones de pesos: <http://www.fitchratings.mx/Links/busquedas/default.aspx> (20 de enero, 2015).

Del total de los recursos federales del año 2007 al 2012, 81 por ciento de la inversión se concentró en el periodo 2010-2012, durante el cual, los tres niveles de gobierno eran administrados por gobiernos panistas, sin considerar los 3 900 millones de pesos que costó el acueducto Independencia, de los cuales, 51 por ciento provino del gobierno del estado y el resto, del federal.

La CESPAM se ha caracterizado por la utilización de créditos de organismos financieros internacionales; por ejemplo, en el 2000, se realizaron obras de saneamiento de aguas residuales y reposición de colectores con recursos del Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN). La inversión de 1 409 154 875 pesos,⁶³ ejercida durante el periodo 2007-2012, se registró principalmente en tres áreas: alcantarillado (43.6 por ciento), agua potable (42 por ciento), y edificación y equipamiento (12 por ciento), mientras que dos por ciento se destinó a tomas y compras de medidores, y el restante 0.4 por ciento se aplicó en las descargas.

Figura 14. Inversión en AGUAH, 2007-2012 (miles de pesos)

Federal	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Agua potable	52 420 082	5 573 836	4 400 683	230 116 413	32 832 524	12 845 970	338 189 508
Alcantarillado	5 582 677	2 250 000	8 423 730	7 000 504	8 944 205	2 238 908	34 440 024
Saneamiento			1 195 688	12 401 178	2 046 427	6 686 522	22 329 816
Mejoramiento de eficiencia			13 887 068	58 026 244	18 477 069	1 691 343	92 081 724
Subtotal	58 002 759	7 823 836	27 907 169	307 544 340	62 300 225	23 462 743	487 041 072
Estatal							
Agua potable	51 944 463		18 522 235		69 133 405	16 657 670	156 257 773
Alcantarillado			590 083		9 191 146	4 532 825	14 314 054
Saneamiento							0
Mejoramiento de eficiencia	7 000 000				1 598 460	4 009 505	12 607 965
Subtotal	58 944 463	0	19 112 318	0	79 923 011	25 200 000	183 179 792
Créditos y otros							
	Crédito	G.I.C.	Ayuntamiento		Ayto./G.I.C.		
Agua potable	30 917 675	1 557 770	17 000 000		10 760 088		60 235 533
Alcantarillado	20 890 041	2 269 651					23 159 692
Saneamiento							0
Mejoramiento de eficiencia	140 35 183				2 000 514		16 035 697
Subtotal	65 842 899	3 827 421	17 000 000	0	12 760 602	0	99 430 922
Total	182 790 121	11 651 257	64 019 487	307 544 340	154 983 838	48 662 743	769 651 786

Fuente: elaboración propia con información de AGUAH:

http://www.aguadehermosillo.gob.mx/inicio/downloads/organismo/agua_nums/cuestionario_2007.pdf (3 de noviembre, 2014).

⁶³ Respuesta a solicitud de información pública. Folio UCT 142266. Pero de acuerdo con la información contenida en los distintos reportes de Fitch Ratings, la inversión fue de aproximadamente 2 300 millones de pesos: <http://www.fitchratings.mx/Links/busquedas/default.aspx> (20 de enero, 2015).

Durante el periodo 2007-2012, el organismo de Mexicali destinó aproximadamente 83 por ciento más de recursos a inversión que AGUAH. En la figura 14 puede observarse la fuerte dependencia de AGUAH de recursos procedentes del gobierno federal y estatal, que proporcionan 87 por ciento; el restante 13 por ciento proviene de créditos y aportaciones del municipio. En cambio, los recursos que destina la CESPМ a inversión tienen diversa procedencia. El más importante también proviene del gobierno federal –con la diferencia de que representa 39 y no 63 por ciento como en AGUAH–, seguido de la inversión del propio organismo (32 por ciento), y créditos (24 por ciento).

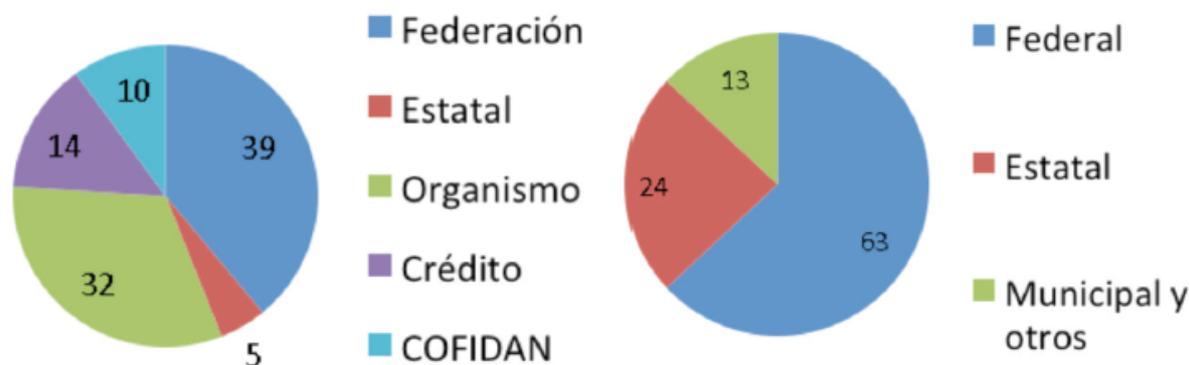
Figura 15. Inversión de la CESPМ, 2007-2012

Año	Federal	Estatal	Organismo	Crédito	EPA	COFIDAN	Total
2007	89 248 568	25 471 731	125 376 167	106 093 606	2254 339		348 444 411
2008	129 879 935	4 005 907	164 134 085	39 177 566		12 205 625	349 403 118
2009	81 507 669		61 662 566	4 471 621		115 832 929	263 474 785
2010	73 755 176	11 109 536	27 506 329	46 830 255			159 201 296
2011	110 979 964	31 469 022	39 747 405			1 570 667	183 767 058
2012	66 836 053	1 822 184	27 847 930			8 358 040	104 864 207
Total	552 207 365	73 878 380	446 274 482	196 573 048	2254 339	137 967 261	1409 154 875

Fuente: respuesta a solicitud de información pública, folio UCT 142266.

La dependencia de AGUAH de recursos de los gobiernos estatal y federal tiene distintas interpretaciones: ya sea que el organismo no tiene la capacidad para gestionar recursos vía créditos, ya que prefiera solamente utilizar recursos que no signifiquen una carga financiera para el futuro. Además, utilizar recursos públicos no la compromete a utilizarlos eficientemente, ya que los mecanismos de fiscalización que actualmente operan son laxos y carecen de atribuciones para imponer sanciones.

Figura 16. Procedencia de los recursos destinados a inversión en las comisiones de agua



Fuente: elaboración propia con información de las páginas URL de los organismos.

Infraestructura y tecnología

El equipo y la tecnología apropiada son ingredientes que contribuyen a mejorar los procesos de trabajo y, dada la crisis financiera que atraviesa la mayoría de los OOA, es tan importante ampliar la cobertura como instalar los micromedidores que permitan registrar y facturar el consumo realizado en los nuevos domicilios atendidos.

La medición del agua

Un requisito para tener un mejor control de agua producida es la de contar con macromedidores y tener micromedidores instalados en 100 por ciento de las tomas. En la macromedición de AGUAH, el nivel ha venido disminuyendo constantemente desde el año de 2004 hasta el 2012, al pasar de 97 a 38 por ciento,⁶⁴ según la propia información que la entidad le entrega a la CEASON, porque, de acuerdo con el Programa de Indicadores de Gestión de Organismos Operadores (PIGOO), en el 2012 solamente se midió 6.5 por ciento. Asimismo, en la micromedición se presentan niveles muy bajos; en consecuencia, un organismo que no sabe realmente cuánta agua produce ni el destino de esa agua, la planeación que realice difícilmente va a traducirse en toma de decisiones eficientes.

Por su parte, la CESPМ obtiene la medición total del agua que produce y, dado que tiene una micromedición de casi 100 por ciento, puede hacer un mejor diagnóstico de las necesidades de la población y del propio organismo, lo que le permite darle mayor certidumbre a su planeación. De esta manera, se incrementa la posibilidad de tomar decisiones que tengan un efecto positivo en el desempeño del organismo. De hecho, el indicador de eficiencia física que mantiene le ha permitido colocarse frecuentemente dentro de los primeros cinco lugares en el ámbito nacional.

En Hermosillo, en el año 2007 había un déficit de medidores de 42 por ciento, el cual logró reducirse a 25 por ciento para el 2012; sin embargo, solamente se le tomó lectura a 50 por ciento de los mismos, lo que refleja la falta de planeación, pues no reestructuran las rutas para tomar las lecturas.

Padrón de usuarios de agua

Un padrón de usuarios confiable permitiría tener un mejor control del destino del agua no facturada, ya que se identificarían las viviendas realmente habitadas; cuántas de ellas poseen medidor; qué volumen de agua consumen y no pagan; cuáles usuarios comerciales están registrados con cuentas domésticas, y qué tanta agua se desperdicia por fallas en la red. El padrón de usuarios ayuda a determinar las necesidades reales de agua de la población, además de mejorar la cobranza, al hacer un mejor uso del recurso humano encargado de la toma de lectura y entrega de recibos; también da a conocer con mayor exactitud los consumos de agua en las distintas colonias, lo que coadyuva a planear con mayor eficiencia el trabajo del organismo, sobre todo para diseñar mejores estrategias de distribución del agua.

La carencia de un padrón de usuarios confiable es un problema recientemente identificado por AGUAH, que hace poco menos de cinco años incorporó su elaboración en su agenda de trabajo, y todavía en el año 2014, seguía trabajando en ella. En el año 2010, en un periodo de siete días, se identificaron 2 500 cuentas de usuarios comerciales que estaban registrados como domésticos.

⁶⁴ Véase la figura 29.

En el caso de Mexicali, el padrón de usuarios aparentemente es confiable (100 por ciento, de acuerdo con PIGOO), sin que ello signifique que no presenta inconsistencias. En los meses de septiembre a noviembre del 2013, la CESPMM depuró su padrón y eliminó 11 584 cuentas.

Sistema de lectura y entrega de recibos

La correcta lectura de los medidores de agua evita que los organismos cobren a discreción, al garantizar que cobren realmente el consumo; por el contrario, la deficiente toma de lecturas incide directamente en la eficiencia comercial, ya que provoca malestar en los usuarios por lecturas mal realizadas o sanciones por la simulación de cortes. Los organismos de agua han implementado diversas estrategias para reducir los volúmenes de agua no contabilizadas y mejorar la recaudación. En la micromedición en Hermosillo, la lectura de algunas rutas la realiza directamente personal sindicalizado del organismo, mientras que el resto la realizan empresas contratadas por AGUAH. En el caso de Mexicali, la lectura de los micromedidores la realizan compañías contratadas por la CESPMM. Para la captura de las lecturas, los organismos disponen de tecnología digitalizada, consecuentemente, para su ejecución requieren de una buena planificación y de personal calificado, sobre todo, porque las acciones que realizan se vinculan con el padrón, ya que tienen el encargo de registrar las anomalías. Así, por ejemplo, si el lectorista se da cuenta de que una vivienda habitada no cuenta con medidor, o peor aun, que una vivienda presenta consumo y no está registrada, tiene la encomienda de notificarla ante el área correspondiente, a fin de corregir la situación.

En Hermosillo, se utiliza el “Sistema Comercial Open” y, de acuerdo con el procedimiento, el personal de AGUAH carga las rutas en la terminal portátil de lectura (TPI) y las entrega a los responsables de realizar las lecturas. Posteriormente, éstos se dirigen a las viviendas; verifican que sea el domicilio asignado, y proceden a tomar la lectura. En caso de detectar alguna anomalía, levantan los reportes y los entregan al jefe de Departamento de Lecturas, quien los envía a la Gerencia de Control de Gestión para su corrección. Una vez corregidos, se regresan al Departamento de Lecturas para descargarlas en el sistema. En caso de persistir lecturas incorrectas, se procede a realizar una sobrelectura. Aquí es donde se ha detectado que realmente no hacen las correcciones en el sistema, por lo que las inconsistencias se mantienen y se acumulan por nuevas fallas.⁶⁵

Adicionalmente, el área comercial del organismo ha detectado que no existe un control de rutas que permita realizar una toma de lecturas uniforme; por ejemplo, en el año 2011 se detectó que hubo días en los que solamente se levantaron, en promedio, poco más de 5 000 lecturas, mientras que, en otros, se alcanzaron más de 13 mil (Bal Ondeo 2011). A partir del 2014 el sistema de lectura y entrega de recibos es de manera simultánea, lo que favorece que el usuario disponga de mayor tiempo para ir a pagar su recibo; no obstante, se siguen presentando errores u omisiones en la toma de lecturas. Además, a los usuarios morosos, a los que les suspenden el servicio y les cobran el servicio de reconexión, el corte que realiza la empresa consiste en cerrar la llave de paso o pegarle una cinta adhesiva. El problema que generan estas medidas, generalmente, afectan a los usuarios cumplidos, porque los usuarios morosos finalmente retiran las cintas o vuelven a abrir las llaves de paso y esperan los programas de condonación de multas y recargos para pagar.

En Mexicali, la lectura de los micromedidores la realizan compañías contratadas por la CESPMM, para lo cual les entrega los listados de los micromedidores registrados en una zona comercial. Una vez tomada la lectura, se regresan los libros para su captura en el sistema comercial de la CESPMM. Para verificar la información, el sistema de captura contiene programas para hacer comparaciones de consumo históricos. En caso de detectar anomalías, se corrige el dato y, si la duda persiste, se dirigen al domicilio de donde se tomó la

⁶⁵ AGUAH: <http://www.hermosillo.gob.mx/portalttransparencia/> (12 de febrero de 2014).

lectura para contrastarlo. Otra forma de verificar la información es asignar un código a los medidores que presentan fallas, ya sea porque los domicilios estaban deshabitados, por averías o errores en la toma de lectura, con el fin de tenerlos identificados (IMTA 2006).

La medida más importante para mantener un control de lectura confiable es la instalación de medidores de control, los cuales se ubican en predios en donde va a iniciarse una construcción. Estos medidores registran el volumen de agua consumida durante el proceso de construcción. Una vez terminada la obra y que se les entregan las viviendas a sus propietarios, “la CESPM descuenta los volúmenes contabilizados de las viviendas, los cuales se pagan de forma individual, al consumo general del fraccionamiento” (IMTA 2006). Esta es una manera de evitar que se quede sin contabilizar el agua empleada en la construcción, además de permitir recuperar ingresos por consumo de agua.

De las 328 751 tomas domiciliarias, 327 487 contaban con un medidor instalado (99.6 por ciento); sin embargo, 14 895 no estaban funcionando (4.5 por ciento del total del padrón). Esto significa que, prácticamente, todo el cobro que realiza lo hace sobre consumo medido, con lo que evita reclamaciones por parte de los usuarios, mientras que 60 por ciento de la facturación de AGUAH corresponde a consumos estimados.

La tecnología y las estrategias para reducir la morosidad y la cartera vencida

El diseño de estrategias novedosas, acompañadas de innovaciones tecnológicas, puede abrir nuevos caminos que acerquen a los usuarios a los centros de pago. En Hermosillo, desde el periodo de gobierno 2006-2009, se cuenta con ocho módulos distribuidos en diversos puntos de la ciudad para atender a los usuarios, dos oficinas móviles y tres cajeros automáticos. Actualmente, dispone de 10 oficinas comerciales con 10 cajeros automáticos, y recibe pagos a través de las principales tiendas de autoservicio; también ofrece diferentes modalidades para efectuar el pago, que van desde cheques personales hasta pago por internet. Por su parte, Mexicali cuenta con 10 zonas comerciales para atender a los usuarios, siete de las cuales se encuentran dentro de la ciudad; las zonas VIII y IX dan servicio al valle, y tienen oficinas en Ciudad Morelos y Ciudad Guadalupe; por último, la Zona X se ubica en el puerto de San Felipe. Al igual que en Hermosillo, también se puede pagar en bancos y tiendas de autoservicio, bajo diversas modalidades, que van desde cheques personales hasta internet.⁶⁶

Respecto a la implementación de estrategias orientadas a disminuir la cartera vencida, ambos organismos ofrecen descuentos por pagos anticipados o por pagar oportunamente durante un periodo de tiempo. También ofrecen descuentos o condonación de adeudos a sectores de la población en situación vulnerable. Como se mencionó líneas arriba, por ejemplo, la Ley de Ingresos de Hermosillo 2013 establece descuentos por pagos anticipados semestrales o anuales. Con el fin de reducir la morosidad, se otorgan descuentos de 10 por ciento a los usuarios que hayan pagado puntualmente durante un periodo ininterrumpido de seis meses; también se ofrecen descuentos dirigidos a los sectores de la población vulnerable, como es el caso de la tarifa social o el descuento de 50 por ciento a usuarios que presenten alguna discapacidad, siempre y cuando sea avalado por el DIF Sonora o DIF Hermosillo.

La Ley de Ingresos de Baja California 2013 prevé la condonación de adeudos para personas que viven en extrema pobreza, discapacitados y pensionados con ingresos menores a los cinco salarios mínimos, cuando no excedan los 30 metros cúbicos de consumo mensuales; cuando sea mayor a los 30 y menor a los 60 metros cúbicos, les reduce 50 por ciento del costo. Para crear incentivos, el organismo ofrece 12 por ciento de

⁶⁶ CESPM: <http://www.cespm.gob.mx/zonascomerciales.html> (17 de febrero de 2014).

descuento a aquellos usuarios que paguen un año por anticipado y descuentos de 15 por ciento del recibo, siempre y cuando hayan pagado de manera oportuna los meses anteriores.

En términos generales, los dos organismos disponen de la infraestructura necesaria para que los usuarios realicen sus pagos de manera rápida y oportuna; sin embargo, también establecen políticas que favorecen el incremento de los clientes morosos. La figura 17 muestra que Hermosillo mantiene un porcentaje aceptable de usuarios cumplidos, mientras que la ciudad de Mexicali, en los últimos 10 años, no ha alcanzado 20 por ciento de usuarios que cumplan con su pago antes de la fecha de vencimiento del recibo, lo cual puede ser el resultado de limitaciones jurídicas, como la de reducir el flujo de agua a las viviendas de usuarios incumplidos y prácticas clientelares del gobierno estatal, como condonar recargos y multas, e, incluso, adeudos.

Figura 17. Porcentaje de usuarios cumplidos en Hermosillo y Mexicali

Indicador (%)	OOA	2003	2004	2005	2006	2007
Pago a tiempo	Hermosillo	64	74.48	74.42	72.17	75.43
Eficiencia comercial		58.1	66.7	71.2	80.1	85.7
		2008	2009	2010	2011	2012
Pago a tiempo	Hermosillo	72.82	72.5	75.51	73.06	73.43
Eficiencia comercial		82.8	83.35	75.02	79.1	79.3
		2003	2004	2005	2006	2007
Pago a tiempo	Mexicali	19.02	18.15	17.06	16.15	16.56
Eficiencia comercial		85	88	91.7	90.7	91
		2008	2009	2010	2011	2012
Pago a tiempo	Mexicali	15.74	15.91	16.43	17	17.23
Eficiencia comercial		82.1	81.3	78.7	84.3	84.8

Fuente: elaboración propia con información de PIGOO. En el periodo 2003-2005, AGUAH muestra una eficiencia comercial por debajo de la eficiencia por pago a tiempo; posiblemente se trate de un error en la captura.

Atención a usuarios domésticos

Los organismos de agua tienen como objetivo brindar el servicio al total de la población, con calidad y eficiencia, sin embargo, durante el proceso pueden tomarse decisiones que generen inconformidad, como el cierre parcial de calles o el incremento al costo del servicio, entre otras acciones. Por lo tanto, el reto de los organismos es demostrar que hacen un uso eficiente de los recursos y que en la toma de decisiones se consideran las necesidades de la sociedad.

Por ejemplo, para brindar el servicio, realizan acciones que generan costos. Lo ideal sería que éstos se cubrieran con recursos propios, es decir, a través de lo que ingresa a la compañía por concepto del pago de tarifas. Pagar por un servicio, sin importar de qué servicio se trate o cuál sea su costo, es una obligación de los consumidores, muchos de los cuales lo consideran una molestia. Al incrementar las tarifas del agua, los OOA

se enfrentan al dilema de hacerlo tratando de cubrir el costo total del producto y de manera uniforme para toda la población, o fijando una tarifa que cubra solamente una parte del costo. En el primer caso, se garantizaría la disponibilidad permanente del recurso; pero con el agravio de que grandes sectores de la población se verían afectados, sobre todo aquellos que se encuentran en situación vulnerable. En el segundo, entre otras cosas, se provocaría la insuficiencia de recursos y la imposibilidad de brindar el servicio constantemente los siete días de la semana.

Al respecto, los OOA se encuentran presionados por la necesidad de implementar esquemas de gestión que les permitan hacerse de recursos suficientes y mantener satisfechos a los usuarios, por lo que un primer paso para operar es contar con una fuente segura de ingresos, la cual debería ser la que se obtiene a través de la recaudación. Una medida para reducir el costo de operación es mejorando sus procesos de trabajo y generando lazos de comunicación con los usuarios, para informarles sobre las acciones que realiza, con el fin de mejorar el servicio y solucionar posibles conflictos que, por diversa índole, se suscitan. Una de las estrategias comúnmente utilizada por el organismo es la comunicación social, por medio de la cual le da a conocer a la población las acciones que realiza para hacer más eficiente el uso de los recursos; le informa acerca de las inversiones; la sensibiliza respecto de la cultura del agua, etcétera, con el fin de crear conciencia en los ciudadanos sobre el destino de los recursos.

En su portal electrónico, ambos organismos tienen una sección informativa sobre distintos hechos, ya sea sobre percances que hayan causado la suspensión del servicio o acciones que vayan a llevarse a cabo que afectarán las vías de comunicación. Asimismo, se brinda información financiera y cómo realizar ciertos trámites. Se incluye, además, un cuestionario para que el usuario califique la calidad del servicio recibido en la gestión de algún trámite. Asimismo, ponen a disposición de la población el Centro de Atención e Información (CAI) con el número telefónico “073”, para interactuar con los usuarios, sobre todo, para facilitarles el acceso a trámites, costos, etcétera, y la denuncia por fallas en el servicio. Otro medio de acercamiento es por medio de las oficinas comerciales, ya que, además de la recepción de pagos, están diseñadas para atender diferentes trámites administrativos, incluidas las denuncias ciudadanas. En la página de AGUAH se explica que la razón de ser de las sucursales para atención a clientes es la satisfacción de sus expectativas en un corto periodo.

TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES Y SERVICIO DE ALCANTARILLADO SANITARIO

Uno de los retos de los OOA es crear una cultura del agua orientada a reducir su consumo, así como reciclar la mayor cantidad de agua posible para utilizarla en otras actividades, ya sean de tipo doméstico o productivo. La infraestructura que se requiere para el tratamiento de las aguas residuales es costosa y, generalmente, los OOA no tienen los recursos para construirlas. Consciente de esta situación, el gobierno federal ha instrumentado distintos programas de apoyo para financiar una gran parte del costo de construcción de las PTAR; entre otros, se encuentran el Programa de Tratamiento de Aguas Residuales (PROTAR) y el Programa de Saneamiento de Aguas Residuales (PROSANEAR). Además, en el 2012, se fijaron los Lineamientos del Programa de Incentivos para la Operación de Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales. Algunos OOA del país, aprovechando estos apoyos, han logrado instalar la infraestructura suficiente para reciclar la totalidad de sus aguas residuales.

Hasta el 2012, en Hermosillo, el tratamiento de aguas residuales seguía siendo un pendiente del organismo, a pesar de que para sanear las aguas contaba con 34 PTAR, seis de las cuales eran administradas por AGUAH, con una capacidad instalada de 165 litros por segundo; sin embargo, sólo se encontraba en operación una, con capacidad de 13 litros por segundo. También hay plantas particulares que pertenecen a

escuelas, institutos, industrias y comercios, que en total suman una capacidad instalada de 191.49 litros por segundo y que operan a una capacidad de 187 litros por segundo (Haro et al. 2016).

Por su parte, la CESPM trata prácticamente 100 por ciento del agua residual, producto de más de una década de gestión, iniciada en el 2001, con un contrato de venta de agua residual tratada, a través del cual se comprometió a asignar 250 litros por segundo a la empresa Servicios Termoeléctrica de Mexicali, S. A. de C. V. Posteriormente, en el 2005, firmó un nuevo contrato con la empresa Intergeren, S. A. de C. V., en el que se compromete a entregarles 650 litros por segundo.⁶⁷ Durante el periodo 2007-2012, se realizaron distintas acciones encaminadas en este sentido. Por ejemplo, para el tratamiento y disposición de agua residual, se rehabilitó y amplió la capacidad de la PTAR de San Felipe, con una inversión de 29 millones de pesos, y se mejoró el funcionamiento de la PTAR Las Arenitas en Mexicali; se construyó una descarga de 39 y 48 pulgadas de diámetro, con una inversión de 405 mil pesos. Se construyeron dos plantas de tratamiento y se invirtieron cerca de 23 millones de pesos en la instalación de la red de distribución del agua tratada, además de otro tipo de obras con el mismo fin (Osuna Millán 2013).

RECURSOS FINANCIEROS

En el 2012, el valor patrimonial de AGUAH era de 2 133 970 272.99 pesos, integrado por un activo circulante de 432 708 922.78 pesos y un activo no circulante de 1 701 261 350.21 pesos. El pasivo fue de 975 925 253.32 pesos y el rubro de capital de 1 158 045 019.67 pesos (AGUAH 2012a). Por servicios de agua potable y alcantarillado y subsidios de operación, solamente en el año 2008, tuvo un superávit respecto a los egresos de 8 650 321 pesos. En el 2012, el organismo tuvo ingresos por el orden de 588 879 927.98 pesos (no incluyen 48 662 743 que no son de operación y mantenimiento) y egresos de 627 070 451.43 pesos (no incluyen 48 662 743 que no son de operación y mantenimiento), y terminó con un déficit financiero de 38 190 523.45 pesos.

Los ingresos por concepto de consumo de agua han tenido un incremento ascendente respecto a los ingresos totales. El del 2008 fue superior al del periodo 2009-2011. En el 2012, los ingresos obtenidos de las partidas “rezago en servicio de agua potable” y “rezago en servicio de alcantarillado” captaron más de 100 por ciento de ingresos respecto al año 2011; asimismo, los ingresos por concepto de “derechos de conexión” tuvieron una captación de casi más de 100 por ciento, y en la partida “otros” se reflejan 28 856 478 pesos más que el 2011. Esto coadyuvó a obtener un incremento en los ingresos de 21 por ciento respecto al año anterior.

Respecto a los egresos, puede observarse que, en lo referente a “sueldos y prestaciones”, se ha mantenido estable en los últimos cinco años; sin embargo, el gasto crítico lo presenta el consumo de “energía eléctrica”, ya que en el periodo analizado se registró un incremento de 11 por ciento anual, aproximadamente. Por otra parte, los informes financieros que presentó AGUAH a la CEASON en los años 2008-2012⁶⁸ no permiten dar seguimiento al destino del gasto de algunas de las partidas. De acuerdo con la [figura 18](#), en la partida de “materiales y suministros”, en los años 2010-2012, los gastos descendieron considerablemente. Sin embargo, la partida “otros (especificar)” experimentó un fuerte incremento, lo que permite suponer que gran parte del gasto de la primera partida se asignó a la segunda.

⁶⁷ CESPM: <http://www.cespm.gob.mx/reusoagua.html> (8 de mayo de 2014).

⁶⁸ AGUAH: http://www.aguadehermosillo.gob.mx/inicio/downloads/organismo/agua_nums/cuestionario_2012.pdf (31 de marzo, 2014).

Figura 18. Ingresos y egresos de AGUAH, 2008-2012

Concepto	2008	2009	2010	2011	2012
Servicio de agua potable	215 191 643	243 146 309	246 793 779	293 549 871	295 499 686
Servicio de alcantarillado	71 996 321	81 140 660	82 099 402	95 405 509	96 340 048
Rezago en servicio de agua potable	41 238 874	38 012 698	27 575 261	15 742 212	37 746 766
Rezago en servicio de alcantarillado	14 433 606	12 685 265	19 230 627	5 116 316	12 306 359
Derecho de conexión (agua y alcantarillado)	-10 638 522	10 375 010	8 723 258	8 687 189	14 212 711
Derechos de desarrollo	37 728 481	23 123 453	13 392 018	7 365 534	
Otros		70 206 277	73 676 891	56 630 881	85 487 359
Otros (especificar)	66 974 133		2 846 378	2 818 289	
Subsidios municipales	52 772 254				
Subsidios federales	7 823 836				
Subsidios (para operación)					47 286 999
Total	497 520 626	478 689 673	474 337 614	485 315 802	588 879 928
Egresos					
Sueldos y prestaciones	172 885 568	168 051 072	194 437 284	207 701 057	196 139 179
Materiales y suministros	144 514 418	158 889 752	38 273 220	40 257 430	34 382 397
Energía eléctrica	94 109 963	110 853 187	110 096 643	131 589 972	146 147 440
Uso o explotación de agua y descargas	40 318 070	45 390 949	33 504 313	2 983 474	41 696 194
Inversión federal	7 823 836				
Inversión recursos propios	3 827 421				
Servicios generales					149 442 760
Ayudas sociales					2 790 503
Depreciaciones					55 236 791
Otros (especificar)	25 391 028	41 119 439	211 824 997	247 457 489	1235 188
Total	488 870 305	524 304 399	588 136 456	629 989 422	627 070 451

Fuente: elaboración propia con información de AGUAH: http://www.aguadehermosillo.gob.mx/inicio/downloads/organismo/agua_nums/cuestionario_2012.pdf (31 de marzo, 2014).

Por su parte, en el 2012, el valor patrimonial de la CESPM era de 8 734 998 028 pesos, integrado por un activo circulante de 813 111 764 pesos y un activo no circulante de 7 921 886 264 pesos. El pasivo circulante fue de 300 099 081 pesos y el pasivo no circulante de 1 270 416 718 pesos, para conformar un pasivo total de 1 570 515 799 pesos (CESPM, Estado de situación financiera 2012). De acuerdo con la [figura 19](#), sin considerar el saldo inicial en bancos, solamente en el año 2008, observamos que sus ingresos (1 209 293 885 pesos) fueron superiores a sus egresos, con un superávit de 24 893 220 pesos. En el año 2012, los ingresos de la CESPM, aun con el saldo inicial en bancos, no logran cubrir el gasto y generan un déficit presupuestal de 63 830 040 pesos; es decir que, en los últimos cinco ejercicios presupuestales 2008-2012, se observa un descenso en la disponibilidad de recursos del organismo. En parte, esto puede ser como consecuencia de que los recursos destinados al pago de la deuda se incrementaron en 14 por ciento.

Figura 19. Ejercicio presupuestal de la CESPМ, 2008-2012

	2008	2009	2010	2011	2012
Saldo inicial en bancos	287 256 037	298 104 144	223 597 119.0	165 251 360.0	108 202 270
Ingresos presupuestales					
Propios	712 062 682	785 210 717	761 964 087.6	848 960 343.2	**841 087 526
Por inversión en obra	143 875 782	250 075 981	77 275 171.4	77 845 727.5	
Por financiamiento	282 904 565	0			52 300 000
Otros ingresos	70 450 856	61 446 158	1 209 509.8	8 961 361.1	*48 314 095
Total de ingresos	1 209 293 885	1 096 732 856	851 334 351	935 767 431.8	941 701 621
IVA trasladado			38 862 368.3	41 089 397.1	41 497 791
Recuperación de IVA			8 355 997.0		
Suman entradas	1209 293 885	1 096 732 856	898 552 716.0	976 856 828.9	983 199 412
Disponibilidad	1496 549 922	1 394 837 000	1 122 149 835.0	1,142 108 188.9	1 091 401 682
Egresos					
Servicios personales	363 837 970	396 352 278	444 192 872.8	475 047 722.0	507 857 786.0
Materiales y suministros	55 090 635	58 186 606	63 388 930.1	53 826 320.0	74 533 182.0
Servicios generales	163 209 442	165 447 762	193 852 692.5	228 431 201.4	230 449 189.0
Ayudas, subsidios y transf.	6 184 712	6 185 495	6412 114.2	6 629 484.0	6 674 714.0
Bienes muebles e inmuebles	9 829 674	11 944 040	3 366 522.9	1 063 686.2	2 940 126.0
Inversión en obra pública	335 888 401	450 121 626	88 276 092.2	94 438 359.0	53 274 925.0
Erogaciones no programables	61 187 057	60 477 393	816 544.0		4 4046 991.0
Deuda pública (incl. Int.)	124 828 236	131 737 428	144 511 998.0	151 004 151.8	235 454 809.0
Proveedores y acreedores	64 344 537		29 254 370.0	79 826 894.7	
Impuesto al valor agregado			59 518 246.0	33 606 111.1	
Total de egresos	1 184 400 665	1 280 452 628	1 033 590 382.8	1123 873 930.3	1 155 231 722.0
Resultado	312 149 256	114 384 372	88 559 452.2	18 234 258.6	-6 3830 040.0

Fuente: elaboración propia con información de la CESPМ: http://om.bajacalifornia.gob.mx/uct/transparenciabc/010_presupuestos/2cespm/presupuestos_cierre_2008_cespm.pdf.

*Ingresos por convenios

** Derechos, productos, ingreso por ventas de bienes y servicios; e ingreso de operación de entidades paraestatales.

En el año 2010, el organismo sufre un decremento en sus ingresos y, en la partida de “inversión de capital” no se observa ejercicio de gasto, a causa del terremoto, por lo que el gobierno estatal decidió modificar la planeación original para destinar más recursos a las zonas afectadas. De hecho, la inversión en obra se redujo drásticamente (28 por ciento desde 2008 hasta el 2012), mientras que otras áreas se han mantenido sin grandes variaciones.

En nuestro país, la mayoría de los OOA se han preocupado por ampliar la cobertura del servicio para incrementar la oferta de agua; pero le han dado poca importancia a la implementación de acciones tendientes a disminuir su consumo. Asimismo, se han olvidado de crear mecanismos que favorezcan el uso eficiente del recurso, sobre todo, porque la mayoría se administra por periodos de tres años. Como el lapso es muy corto, los OOA han preferido utilizar el escaso tiempo y los recursos que poseen en crear nueva infraestructura, que en revisar procesos de trabajo.

Por su parte, las autoridades políticas manifiestan su descontento por el mal desempeño de los organismos, como consecuencia, según ellas, de bajas tarifas y el alto costo de la burocracia (aun cuando, en muchos casos, los ingresos de los trabajadores son ligeramente superiores al ICTPC); pero poco se han preocupado por dotar de recursos jurídicos a los OOA para que, de manera autónoma, puedan fijar tarifas más acordes, no solamente a las necesidades del organismo, sino a la realidad económica y social de los usuarios.

El enfoque de CI establece que las organizaciones disponen de un conjunto de recursos para cumplir con sus objetivos, lo cual nos hace pensar que los OOA que posean mejores recursos van a obtener mejores resultados. Como ya mencionamos líneas arriba, tanto AGUAH como la CESPМ son organismos que se encuentran ubicados en ciudades cálidas y de baja precipitación pluvial; pero que tienen desempeños diferenciados. Los dos organismos han desarrollado planes y programas de gobierno para el mediano y largo plazos; sin embargo, la brecha entre lo planeado y lo ejecutado es mucho más amplia en AGUAH. Por otra parte, la CESPМ se considera como un modelo a seguir en México, principalmente por su alto desempeño; empero, poco se mencionan las serias carencias que presenta y que, de no corregirlas, pueden ser un factor que afecte su desempeño en el futuro. El estudio realizado nos muestra algunas de las razones que generan estas brechas (diferencias); algunas pueden parecer obvias, como el hecho de que el agua que consumen en Mexicali proviene del Río Colorado, lo que genera que el proceso del suministro sea menos costoso que en Hermosillo.

Ambos OOA poseen serios déficits de CI para designar al personal directivo y fijar tarifas, lo que implica que existe una fuerte intervención de la autoridad política en cuestiones técnicas que inciden directamente en los organismos. La remoción del director general lleva implícita la de un buen número de funcionarios de primer nivel, lo que implica que el aprendizaje logrado por estos funcionarios se pierda, y tenga que empezarse nuevamente desde cero, sobre todo cuando los funcionarios nombrados no concluyen sus periodos. En ambos organismos, en los últimos 14 años, se han nombrado siete directores generales.

Respecto de las tarifas, los marcos normativos de los organismos solamente les permiten hacer sugerencias, y le deja a los congresos locales la responsabilidad de aprobarlas, lo que se hace, por lo general, de acuerdo con criterios estrictamente políticos. En relación con las políticas de condonación de multas, recargos y adeudos implementadas por el gobierno de Baja California en los últimos años, éstas responden al carácter de tipo clientelar, por lo que las finanzas de la CESPМ se han visto seriamente afectadas.

Por el contrario, la adscripción de la CESPМ al gobierno estatal le ha beneficiado, ya que le ha servido de garante en la gestión de créditos, en la supervisión del desempeño de los organismos locales y la planificación en el mediano plazo. En los últimos años, la inversión realizada por la CESPМ ha sido muy superior a la de AGUAH, lo cual se refleja en el cumplimiento de objetivos y metas de sus planes de gobierno, pues cerca de 25 por ciento de su inversión ha sido a través de créditos. En cambio, AGUAH ha privilegiado el uso de recursos públicos, cuyos mecanismos de fiscalización son todavía muy flexibles.

VI. MICRO: SISTEMA DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LOS ORGANISMOS DE AGUA DE HERMOSILLO Y MEXICALI

Uno de los objetivos de la administración es la eficiencia, en este caso, lograr el mejor producto al menor costo. En la administración pública, debe lograrse cumpliendo con el marco normativo existente y objetivos previamente establecidos (Duhalt 1972). En las burocracias actuales, el gasto burocrático absorbe un gran porcentaje del presupuesto estatal, por lo que se vuelve imperativo implementar un sistema de gestión de recursos humanos eficiente para mejorar el desempeño individual y colectivo del personal.

Los estudios sobre la gestión de personal señalan una multitud de atributos que deben contemplarse para maximizar el desempeño de la mano de obra. Sin embargo, cuatro de ellos son los más discutidos: políticas de contratación de personal; desarrollo y capacitación; salario, prestaciones y estímulos, y sistema de sanciones y despidos.

POLÍTICAS DE CONTRATACIÓN DEL PERSONAL

Los empleados que laboran en los OOA de Hermosillo y Mexicali se clasifican en sindicalizados y de confianza,⁶⁹ y para cada uno de éstos, el marco jurídico establece los lineamientos para regular las relaciones laborales.

Políticas generales para la contratación del personal de confianza

El artículo 65 del Reglamento Interior de AGUAH estipula que son trabajadores de confianza el director general, los directores, coordinadores, gerentes, administradores, jefes de departamento, asesores y demás personal que efectúe labores de inspección, vigilancia y manejo de fondos. En el año 2012, la planta laboral se conformaba por 213 empleados de confianza (23 por ciento) y 708 sindicalizados.

Como ya vimos en capítulos anteriores, la selección del personal de confianza queda a criterio de las máximas autoridades que rigen el funcionamiento del organismo, en este caso, el presidente municipal o altos directivos de AGUAH. Dentro de estos puestos, tan sólo al director general y al comisario del organismo se les

⁶⁹ De acuerdo con el artículo 154 de la Ley Federal del Trabajo (1970), “se entiende por sindicalizado a todo trabajador que se encuentre agremiado a cualquier organización sindical legalmente constituida”, mientras que según el artículo 9, “la categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto. Son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento.”

exige tener conocimientos previos y un perfil acorde al trabajo a desempeñar, aunque el director del periodo 2012-2015 no cumplía con estos requisitos. Además, cada tres años se da una alta tasa de rotación, ya que aunque el partido que gobierna refrende su triunfo, no significa que vaya a refrendar los nombramientos hechos por el antecesor. En el caso del personal de confianza que laboró durante el periodo 2009-2012, solamente 43 por ciento continuó en el organismo en el periodo siguiente, aun cuando se mantuvo el mismo partido en el poder.⁷⁰

En el caso de la CESPM, su Reglamento Interior no establece explícitamente los puestos que se consideran de confianza ni las capacidades que deben poseer las personas asignadas a ellos; pero en su redacción permite entrever que coinciden con los de AGUAH, en este caso, el director general, subdirectores, jefes de departamento y titulares de las Unidades de Apoyo. El nombramiento del personal de confianza lo realizan el titular del Poder Ejecutivo de Baja California o las altas autoridades del organismo. Al depender del Poder Ejecutivo estatal, los nombramientos se realizan por un periodo de seis años, aunque, durante el periodo de gobierno 2007-2013, en cuatro⁷¹ ocasiones se removió al titular del organismo y, en la actual administración (2013-2019), en dos; esto también incide en la rotación del personal de confianza. De 33 personas con puestos directivos en el 2011, solamente 58 por ciento continuaba laborando en la CESPM en el 2015, aun cuando se mantuvo el mismo partido en el poder. Además, de 1 271 personas que laboraban en el 2012, 55 por ciento correspondía a empleados de confianza, ya que, a diferencia de AGUAH, muchos de ellos son contratados para ejecutar tareas operativas. En términos generales, los dos organismos carecen de una estructura burocrática autónoma de los titulares del Poder Ejecutivo que les permita garantizar la permanencia del personal que toma las decisiones más relevantes.

Políticas de contratación del personal de base

El personal de base de ambos organismos se encuentra adscrito a sindicatos, que son los responsables de negociar los beneficios de los trabajadores agremiados ante los directivos de los OOA, por medio de los contratos colectivos de trabajo. Los empleados de base de AGUAH se encuentran adscritos al Sindicato de Agua de Hermosillo, el cual se encuentra afiliado a la Confederación de Trabajadores de México (CTM); los trabajadores sindicalizados de la CESPM pertenecen al Sindicato Único de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, Sección Mexicali.

En el caso de AGUAH, cuando requiere de trabajadores eventuales o de tiempo fijo, se envía la solicitud al sindicato, y éste dispone de cinco días hábiles para proponer a los candidatos; en caso de no presentar ninguno, el organismo puede contratar libremente a la persona que considere pertinente para el puesto, con la condición de que, en un plazo de ocho días, solicite su ingreso al sindicato (AGUAHB 2012). También se estipula que los trabajadores que proporcione el sindicato deberán cumplir con los requisitos contenidos en el “Manual de descripción de puestos” y con un periodo de prueba no mayor de 30 días para evaluar sus aptitudes. En caso de no satisfacer las expectativas, los trabajadores serán sometidos a evaluación por una comisión de peritos, designados tanto por la empresa como por el sindicato.

La CESPM tiene un criterio similar para la contratación de personal de nuevo ingreso que no es de confianza, con la diferencia de que el sindicato dispone de un plazo no mayor a quince días para proporcionar el nombre del candidato al área de Recursos Humanos, con la condición de que cumplan con el perfil

⁷⁰ Información recuperada desde el directorio telefónico de la administración pública municipal 2006-2009 del H. Ayuntamiento de Hermosillo 2006-2009; el directorio del personal de confianza 2009-2012; y la solicitud de información a AGUAH núm. 00111615, del 9 de marzo de 2015, vía Infomex, con cuyos datos se realizó una comparación de los empleados de confianza entre los dos periodos de gobierno.

⁷¹ Aunque Francisco Javier Orduño Valdez ocupó el puesto de director general en dos ocasiones, 2007-2008 y 2012-2013.

requerido para el puesto;⁷² en caso contrario, el organismo puede realizar la contratación, con la condición de solicitar posteriormente su afiliación al sindicato (CESPM 2013).

Los mecanismos empleados para la contratación de personal de base interfieren en la capacidad de los organismos para seleccionar a las personas idóneas para ocupar los puestos vacantes, ya que se limita a las propuestas hechas por los sindicatos. Estas medidas afectan a las áreas responsables de la gestión de recursos humanos al inhibir la posibilidad de poner en práctica estrategias novedosas para seleccionar personal calificado, lo cual impide la profesionalización de la planta laboral.

DESARROLLO Y CAPACITACIÓN

Otro mecanismo clave para mejorar el desempeño operativo de los OOA es el sistema de capacitación, desarrollo y estímulos que pueda ofrecer una empresa a sus colaboradores, en el entendido que, entre mayor sea el interés del organismo para identificar las necesidades de aprendizaje de sus trabajadores, proporcionar los estímulos para mantener una baja rotación laboral y ofrecer oportunidades para que puedan desarrollarse, mayor será la posibilidad de profesionalizar el aparato burocrático.

Capacitación y desarrollo en AGUAH

El capítulo VII del Reglamento Interior de Trabajo de AGUAH define las políticas de capacitación, y la liga directamente a la productividad. De esta manera, el organismo se compromete a implementar programas de capacitación tanto para desarrollar las aptitudes de los trabajadores, con el fin de prepararlos para ocupar puestos de mayor nivel, como para prevenir los riesgos de trabajo y elevar la productividad. Esta tarea se encuentra delegada al Departamento de Desarrollo Organizacional y Capacitación, dentro de la Dirección de Recursos Humanos, que, de acuerdo con el “Manual de organización”, es el responsable de “coordinar y supervisar los programas de capacitación, adiestramiento y productividad, así como los de educación continua” (AGUAH 2011, 64).

El Departamento de Desarrollo Organizacional y Capacitación, a través del área de Detección de Necesidades de Capacitación, una vez que identifica las áreas que necesitan fortalecerse, procede a seleccionar al personal que requiere del entrenamiento, con el propósito de brindarle los conocimientos y técnicas “que les permitan desarrollarse profesionalmente para ser competitivos” (AGUAH 2013). El área de Detección de Necesidades de Capacitación surge de la premisa de que existe un déficit entre las capacidades que se requieren para la ejecución de una tarea y las aptitudes que posee un trabajador; sin embargo, en la figura 20, se observa que no se le da seguimiento al programa de capacitación, ya que de las 13 actividades señaladas en los Programas Operativos Anuales (POA), tan sólo se obtuvo un resultado en cuatro de ellas, +20 por ciento respecto de lo programado con lo ejecutado.

Estas fallas no son exclusivas del Departamento de Desarrollo Organizacional y Capacitación, ya que las distintas áreas que programan actividades de capacitación tampoco cumplieron con sus programas. Por ejemplo, en el 2013, la Auditoría Administrativa programó ocho cursos de capacitación y realizó 14, mientras que el área de Sistemas programó 11 y solamente ejecutó uno; asimismo se programó la capacitación de 40 personas que atienden directamente a los usuarios y no se capacitó a ninguna. Solamente Auditoría en Obras

⁷² Manuel Guerrero, delegado sindical de la CESPM, manifestó que últimamente la CESPM contrataba directamente sin hacer el trámite correspondiente con el sindicato. Entrevista en Mexicali, B. C., enero de 2014.

programó y ejecutó cinco cursos de capacitación (AGUAH 2013). En la [figura 20](#), se especifican las actividades de capacitación reportadas por el organismo en el periodo 2009-2013, a través de los POA.⁷³

Figura 20. Actividades de capacitación implementadas por AGUAH, 2009-2013

Programa Operativo Anual, 2009-2013				Metas anuales		
Año	Descripción	Unidad responsable	Unidad de medida	P	E	% C
2013	Asistencia a diferentes eventos de capacitación	Auditoría Administrativa	Curso	8	14	175
2013	Asistencia a diferentes eventos de capacitación	Auditoría de Obra	Evento	5	5	100
2013	Cumplir con acciones de capacitación y certificación de personal de sistemas	Sistemas	Certificado	11	1	9
2013	Programas de capacitación	Recursos Humanos	Informe	26	27	104
2013	Diagnósticos de necesidades de capacitación	Recursos Humanos	Informe	3	2	67
2012	Programas cursos de capacitación con base en recursos autorizados	Recursos Humanos	Hr/Hom/Ca	4	1.5	38
2012	Asistir a diferentes tipos de capacitación	Auditoría Administrativa	Revisión	1	12	1200
2012	Asistir a diferentes tipos de capacitación	Auditoría de Obra	Evento	3	6	200
2011	Capacitación del personal que atiende al usuario	Oficina Comercial	Persona	343	193	56
2011	Programa de capacitación	Recursos Humanos	Evento	12	11	92
2010	Capacitación del personal que atiende al usuario	Oficina Comercial	Persona	40	0	0
2010	Realizar diagnóstico de DNC	Recursos Humanos	Documento	1	1	100
2010	Cursos y talleres de capacitación	Recursos Humanos	Curso	0	0	N/A
2009	Realizar diagnóstico de DNC	Recursos Humanos	Documento	1	0	0

P= programadas; E= ejecutadas; %C= % de cumplimiento.

Fuente: elaboración propia con información de AGUAH:

<http://www.hermosillo.gob.mx/portaltransparencia/> (1 de mayo, 2014).

El portal de transparencia del organismo, en el apartado “Sistema de gestión por comparación”, la CEASON pone a disposición de AGUAH distintos cursos, indicándole el número de empleados que pueden asistir; sin embargo, el Departamento de Desarrollo Organizacional y Capacitación carece de un registro del personal que asiste a esos cursos. Lo anterior pone de manifiesto que no se le da seguimiento a la capacitación

⁷³ Aunque el nombre y duración de los cursos, número de personal beneficiado e institución encargada de impartir la capacitación se presenta en la [figura 21](#).

del personal, por lo que surge la duda sobre la manera como el organismo vincula la capacitación con la productividad o los criterios con los que se diseñan los programas de acuerdo con las necesidades que realmente requiere el personal.

Respecto al desarrollo del personal, el Reglamento interior señala que los puestos vacantes se cubren conforme al “Reglamento de la Comisión Mixta de Escalafón por el trabajador inmediato inferior que acredite mejores derechos en la valoración y calificación de los factores del escalafón”, y establece que el trabajador se someterá a un periodo de prueba de 30 días; en caso de no satisfacer la evaluación, se acreditará al trabajador que quede en segundo lugar. Con estas medidas, formalmente pretende vincularse la capacitación con el desarrollo, para lo cual también es necesario programar los cursos que requieren los empleados y determinar los tiempos en que pueden asistir; pero sin descuidar el desarrollo de las actividades que cotidianamente realizan.

En la [figura 21](#), se aprecia que la capacitación que recibió el personal durante el periodo 2011-2013 se agrupó en cinco temáticas, de las cuales resaltan los siguientes aspectos. En el 2011, se registraron 475 asistencias a los cursos; suponiendo que cada una de ellas represente una participación, de los 921 empleados, se capacitó 52 por ciento, y el alto número de asistentes que se observan en el periodo (4 735) se debe a que, en el 2013, se realizaron cursos de duración de dos horas, pero con asistencia masiva, entre ellos, “Agua en común”, al que asistieron 661 empleados; “Mejor ando bien. Mi trabajo”, con 451 asistentes, y “Técnicas de las cinco S”, con 265 asistentes. La temática “Superación personal, inducción y trabajo en equipo”, con un promedio de 1 994 asistentes, fue la más concurrida al representar 42 por ciento de asistencia; seguida por “Conocimiento y manejo de recursos técnicos”, con 28 por ciento de asistencia, pero con un promedio de 29 horas por año, y “Cuestiones fiscales y administrativas”, en los años 2011 y 2012, con una hora de capacitación. En la impartición de los 91 cursos del periodo, participaron 22 instituciones o dependencias, aunque AGUAH impartió 72 por ciento del total.

Figura 21. Capacitación de los trabajadores de AGUAH, 2011-2013

Temática	2011		2012		2013		Promedio del periodo	
	Horas	NP	Horas	NP	Horas	NP	Horas	Asistidas
Cómputo y/o manejo de software	2	4	0	0	10	40	4.0	15
Conocimiento y manejo de recursos técnicos	12	69	12	101	64	1160	29.3	443
Prevención y seguridad	4	10	4	45	22	298	10.0	118
Superación personal, inducción y trabajo en equipo	62	392	39	587	32	1015	44.3	665
Cuestiones fiscales y administrativas	0	0	1	35	44	302	15.0	112
Otros	0	0	0	0	3	677	1.0	226
Total	80	475	56	768	175	3492	103.7	1578

NP= Número de participantes.

Fuente: elaboración propia con información de la solicitud de información núm. 00193514. AGUAH. 30 de abril, 2014.

El tiempo programado para capacitación en los tres años fue de 311 horas, que, si bien ha permitido reducir el número de reclamaciones por cada mil tomas (de 360 del año 2007 a 162 del año 2012), el tiempo destinado a capacitación es poco y el número de reclamaciones es alto; por lo tanto, las tareas para el organismo serían replantear su programa de capacitación; incrementar el número de horas de los cursos; mejorar el diagnóstico de necesidades de capacitación; hacer extensiva la capacitación a todos sus trabajadores, y dar cumplimiento a su programa.

Capacitación y desarrollo en la CESPМ

En el 2003, se promulgó una circular dirigida a la CESPМ para definir las normas y políticas en la participación de los cursos de capacitación.⁷⁴ En esta circular se establecen los criterios y compromisos que asumen el organismo y el trabajador. Asimismo, su contrato colectivo de trabajo (2012-2013: XXI) establece que “La CESPМ adiestrará y/o capacitará a los trabajadores para que desempeñen con eficiencia sus labores y los preparará para obtener ascensos conforme al Reglamento de Escalafón”. La Subdirección Administrativa es el área encargada de cumplir con este compromiso⁷⁵ a través del Departamento de Recursos Humanos (CESPM 2007). Sin embargo, la capacitación no es el único camino para ascender dentro del organismo, ya que, de acuerdo con el contrato “se obliga a promover automáticamente al nivel inmediato superior al trabajador sindicalizado que haya permanecido estático en un nivel comprendido del 01^a al 10 por el término de dos años”.

Al igual que en AGUAH, el método implementado por la Subdirección Administrativa para diseñar sus programas de capacitación se realiza de acuerdo con la detección de necesidades de capacitación. La [figura 22](#) refleja que dan un buen seguimiento al programa, ya que prácticamente todas las acciones programadas en los POA del periodo lograron ejecutarse con +-20%. La información que presentaron como respuesta a la solicitud de información UCT-141017 se clasificó en la figura 23 en cinco temáticas.

De acuerdo con la figura, en el 2013, de las 1 271 personas que laboraban en la CESPМ, 53 por ciento recibió capacitación (considerando que cada uno de los asistentes registrados haya tomado solamente un curso de capacitación); pero, a diferencia de AGUAH, se destinaron 3 585 horas de capacitación. En el periodo 2011–2013, la temática “Conocimiento y manejo de recursos técnicos”, con 995 asistencias, fue la más concurrida (24 por ciento del total); seguida por “Cuestiones fiscales y administrativas”, con 23 por ciento en asistencia. Por lo que respecta al tiempo invertido, a “Conocimiento y manejo de recursos técnicos” se le destinaron 248 horas (219 horas más que en AGUAH). En la impartición de los 147 cursos, participaron 64 expositores (11 personas físicas y 54 morales), de las cuales, la CESPМ impartió 28 por ciento del total, seguida por la CEABC, con siete por ciento.⁷⁶ A diferencia de AGUAH, la CESPМ mantuvo un promedio de veinte reclamaciones por cada mil tomas durante el periodo 2003-2012.

En este apartado se puede observar que AGUAH posee un marco legal que le permite a la dirección del organismo tener un mejor control respecto a las políticas de promoción, ya que concede facilidades para

⁷⁴ Portal de Transparencia del Gobierno de Baja California: [http://www.transparenciabc.gob.mx/wps/wcm/connect/Transparencia/Dependencia/Sector+Paraestatal/Sector+SIDUE/Comisi%C3%B3n+Estatal+de+Servicios+P%C3%ABlicos+de+Mexicali+\(CESPM\)#Normas](http://www.transparenciabc.gob.mx/wps/wcm/connect/Transparencia/Dependencia/Sector+Paraestatal/Sector+SIDUE/Comisi%C3%B3n+Estatal+de+Servicios+P%C3%ABlicos+de+Mexicali+(CESPM)#Normas) (1 de mayo, 2014).

⁷⁵ De acuerdo con el “Manual de organización”, entre las tareas encomendadas a la Subdirección Administrativa se encuentra la de “Coordinar la capacitación, adiestramiento y fomentar el desarrollo de personal”.

⁷⁶ Entre las que destacan la CEABC, Universidad Autónoma de Baja California, Confederación Patronal de la República Mexicana, CONAGUA, Banco de Desarrollo de América del Norte, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, Comisión Federal de Electricidad e Instituto para el Desarrollo Técnico, entre otras.

promover al personal, a la vez de exigirles capacidad para desarrollar nuevas funciones. Sin embargo, el organismo presenta dificultades para cumplir con su programa de capacitación, además de que los cursos que ofrece son limitados y, en algunos casos, no exceden las dos horas de duración. En el caso de la CESPМ, se observa que les destinó 3 585 horas a sus programas de capacitación contra 311 de AGUAH. De igual forma, las acciones de capacitación de la CESPМ cubren una amplia variedad de temas que les permiten a sus empleados elegir según sus necesidades de aprendizaje; sin embargo, el sistema de escalafón les permite el ascenso en automático, de acuerdo con el criterio de antigüedad.

Figura 22. Actividades de capacitación implementadas por la CESPМ, 2008-2013

Programa Operativo Anual 2008-2013				Metas anuales		
Año	Descripción	Unidad responsable	Unidad de medida	P	E	% C
2013	Acciones para coadyuvar al fortalecimiento institucional	Subdirección Administrativa	Curso	43	S/D	0
2012	Acciones para coadyuvar al fortalecimiento institucional	Subdirección Administrativa	Personas	777	903	116
2011	Acciones para coadyuvar al fortalecimiento institucional	Subdirección Administrativa	Personas	662	662	100
2011	Formalización de las notificaciones de los actos administrativos	Planeación	Cursos	12	12	100
2010	Incrementar la calidad en la atención	Subdirección Administrativa	Personas	721	721	100
2009	Capacitar 89% de la plantilla del personal	Subdirección Administrativa	Personas	1128	1175	104
2008*	Calificar al personal del organismo	Subdirección Administrativa	Personas	3276	4055	124

P= programadas; E=ejecutadas; % C= % de cumplimiento.

Fuente: elaboración propia con información del sitio de la Oficialía Mayor del Gobierno del Estado de Baja California: http://om.bajacalifornia.gob.mx/uct/transparenciabc/03_poa/POA.html (1 de mayo, 2014).

* En este año, el número de empleados programados y capacitados se incrementó considerablemente, debido a los movimientos sísmicos presentados en febrero de ese año, así como otros cursos que eran de interés de todo el personal, como el curso “Integración de equipos para el personal de la CESPМ” y “El valor del trabajo”.

Figura 23. Capacitación de los trabajadores
de la CESPМ, 2011-2013

Temática	2011		2012		2013		Promedio del periodo	
	Horas	NP	Horas	NP	Horas	NP	Horas	Asistidas
Cómputo y/o manejo de software	156	125	8	19	60.5	118	74.8	87
Conocimiento y manejo de recursos técnicos	129	181	478	583	138.5	191	248.5	318
Prevención y seguridad	49	140	126	153	53,5	143	76.2	145
Superación personal, inducción y trabajo en equipo	60	60	6	84	50	172	38.7	105
Cuestiones fiscales y administrativas	303	172	192	43	41	53	178.7	89
Otros	108	63	6	4	0	0	38.0	22
Total	805	741	816	886	343.5	677	654.8	768

NP= Número de participantes.

Fuente: elaboración propia con información de la solicitud de información uct-141017. Gobierno de Baja California, 30 de abril de 2014.

SALARIOS, PRESTACIONES Y ESTÍMULOS

En el contrato colectivo de trabajo de AGUAH del 2012, se establece el salario diario que percibe cada uno de los empleados de acuerdo con el puesto que desempeña. Sin embargo, no es posible tener una diferenciación del gasto por empleado de confianza respecto al sindicalizado, ya que la respuesta que dieron a la solicitud de información número 182014, en relación con el gasto destinado por tipo de personal, resultó confusa e incompleta, debido a que sólo respondieron 13 de las 23 partidas solicitadas. Empero, como en la página electrónica de AGUAH se presenta la “Remuneración integral mensual por puesto, incluyendo el sistema de estímulos y compensaciones” tanto del personal de confianza como sindicalizado, se realizó un estimado del gasto destinado al personal de confianza. Como la remuneración se exhibe en rangos (salario mínimo y máximo) para cada uno de los puestos, se calculó un promedio.

En términos globales, el costo total respecto a la remuneración que percibe un empleado de confianza en AGUAH es de aproximadamente 228 500 pesos anuales, con la ventaja para el organismo de que tiene 213 empleados de confianza contra 708 sindicalizados, quienes representan un costo anual (salario y sistema de estímulos y compensaciones) de aproximadamente 72 278 pesos cada uno.⁷⁷ Esto significa que un empleado de confianza percibe un ingreso promedio de aproximadamente 316 por ciento más que uno sindicalizado. Finalmente, el costo total anual promedio de un empleado para AGUAH en el año 2012 fue de aproximadamente 250 225.51 pesos.

⁷⁷ Cálculo realizado con información de AGUAH. <http://www.hermosillo.gob.mx/portaltransparencia/> (8 de mayo, 2014).

Figura 24. Remuneración anual
para empleados de confianza, 2012*

Puesto	Total de puestos	Ingreso			Total**	Anual**
		Mínimo	Máximo	Promedio**		
Director general	1	72 025	72 025	72 025	72 025	864 300
Director	4	45 939	45 939	45 939	183 756	2 205 072
Coordinador	8	32 825	45 939	39 382	315 056	3 780 672
Gerente	17	25 723	32 944	29 334	498 670	5 984 034
Subgerente	4	27 563	27 563	27 563	110 252	1 323 024
Jefe de departamento	64	16 779	23 954	20 367	1 303 456	15 641 472
Asist. espec. y/o prof.	44	15 161	19 494	17 328	762 410	9 148 920
Jefe de oficina	57	8 888	15 147	12 018	684 998	8 219 970
Supervisor	3	8 245	11 673	9 959	29 877	358 524
Auxiliar administrativo	7	6 265	10 690	8 478	59 343	712 110
Secretaria contable	0	10 503	10 503	10 503	0	0
Jefe de sección	3	7 311	10 435	8 873	26 619	319 428
Secretaria	1	9 410	9 410	9 410	9 410	112 920
Total**	213				4 055 871	48 670 446
Promedio por empleado**					19 042	228 500

Fuente: elaboración propia con información de AGUAH: <http://www.hermosillo.gob.mx/portaltransparencia/> (8 de mayo, 2014).

* Remuneración integral mensual por puesto, incluyendo el sistema de estímulos y compensaciones a personal de confianza.

**Estimaciones propias.

El “Reporte de saldos globales por objeto del gasto 2012”⁷⁸ (véase el [anexo 1](#)) de AGUAH, informa que el organismo destinó 230 457 694 pesos a la partida “servicios personales”. De estos recursos, 32 por ciento se destinó al pago de sueldos de 921 trabajadores,⁷⁹ lo que representó un costo anual promedio de 79 946 pesos por empleado.

En relación con la CESPM, en su contrato colectivo de trabajo del 2012-2013, se establece el salario que percibe cada uno de los empleados respecto al puesto que desempeña (véase el [anexo 2](#)). En el año 2012, se destinaron 150 697 038 pesos para cubrir el salario de 1 271 empleados, lo que generó un costo promedio anual de 118 565 pesos por empleado. Este gasto representó 29.7 por ciento del total del costo de la partida “servicios personales” (10000). Respecto al costo por tipo de contratación, el gasto anual promedio por cada empleado sindicalizado fue de 125 628 pesos, mientras que para los de confianza fue de 112 896 pesos. En términos comparativos, en lo referente al pago de salarios, los empleados de la CESPM perciben aproximadamente 32 por ciento más que los de AGUAH.

⁷⁸ Solicitud de información, folio 76014, abril de 2014.

⁷⁹ No fue posible desglosar la información por tipo de contratación, ya que la solicitada con el folio 182014 resultó incompleta y confusa para el análisis. AGUAH, abril de 2014.

Figura 25. Gasto en servicios personales
en AGUAH y la CESPM, 2012

Concepto	AGUAH	CESPM
Empleados	921	1 271
Empleados sindicalizados	708	566
Empleados de confianza	213	705
Servicios personales	230 457 694	507 847 785*
Pago de sueldos	73 630 417	150 697 038
Ingreso promedio anual por empleado	79 946	118 566
Ingreso promedio anual por empleado base	72 278**	125 628
Ingreso promedio anual por empleado de confianza	228 500	112 896
Costo anual del personal sindicalizado	N/D	443 154
Costo anual del personal de confianza	N/D	352 060
Costo anual del personal	250 226	399 566

Fuente: AGUAH, solicitud de información, folio 76014. 26 de febrero de 2014, con información de la CESPM: <http://www.transparenciabc.gob.mx/portal/areas/paraestatales/cespm.html> (14 de febrero, 2014).

*Incluye la suma de 8 820 496 pesos del personal clasificado en “otros”.

**Estimación con base en tabulador consultado en el portal electrónico de AGUAH.

A diferencia de AGUAH, en la información que presenta la CESPM en la página electrónica del gobierno de Baja California, puede observarse la asignación del gasto para el personal de confianza y el sindicalizado en cada una de las partidas. De esta manera, el costo anual en servicios personales de un empleado sindicalizado es de 443 154 pesos, en tanto que el gasto anual de uno de confianza es de aproximadamente 352 060 pesos. Probablemente, este sea el motivo por el cual tengan 139 más empleados de confianza que de base, además que, en el contrato colectivo del 2012-2013, le agregaron al tabulador los niveles 1A, 1B y 1C, con cuotas diarias de 83.60, 140.20 y 216.93 pesos, que no existían en el del 2011.⁸⁰

Estímulos y prestaciones

En AGUAH, tanto su reglamento interior de trabajo como el contrato colectivo de trabajo establecen las prestaciones laborales que sirven para complementar el ingreso de los trabajadores, entre las que destacan: prima vacacional, prima por antigüedad, aguinaldo, bono de puntualidad, ayuda para despensa y estímulos al personal de confianza, entre otros. En total, estas prestaciones (partidas 11303, 11306, 11308, 13101, 13201, 13202, 13301, 13403 y 17104) representaron 25 por ciento del total del gasto del capítulo 1000. Estas prestaciones se complementan con la partida 15000, que representa aproximadamente 30 por ciento del gasto de servicios personales, con 68 666 328 pesos anuales. En conjunto, suman 126 271 728 pesos,

⁸⁰ Es importante señalar que, de acuerdo con el CCT CESPM 2011, el salario más bajo correspondía al nivel 001 con una cuota en el 2012 de 256.84 pesos.

que es 42 por ciento superior al pago de salarios. En el [anexo 3](#), solamente se menciona una parte del total de las prestaciones.

En la CESPM, de acuerdo con su contrato del 2012-2013, el ingreso de los trabajadores se complementa con las “remuneraciones adicionales y especiales” que, en términos porcentuales, representa 27 por ciento del gasto de la partida “servicios personales”. Además, se incluye otra partida en la categoría de “otras prestaciones sociales y económicas”, que absorben 31 por ciento, por lo que, si se suma a las remuneraciones adicionales, representa un costo de 294 300 147 pesos, 49 por ciento superior al destinado para el pago de salarios.

Figura 26. Beneficios para el personal
de AGUAH y la CESPM, 2012

Beneficio	AGUAH	CESPM
Jornada de trabajo matutina	8 horas	7 horas
Vespertina	7:30 horas	N/D
Nocturna	n/d	6 horas
Mixta	n/d	6:30 horas
Días de descanso obligatorio (festivos)	11	18
Periodo vacacional después de un año (anual)*	8 días	21 días
2 años	18 días	25 días
3 años	18 días	29 días
4 años	18 días	30 días
5 años	18 días	30 días
6-7 años	20 días	34 días
8 años	20 días	36 días
9-10 años	20 días	38 días
11-12 años	22 días	42 días
13 años	22 días	44 días
14-15 años	22 días	46 días
16 años	24 días	48 días
17-18 años	24 días	50 días
19-20 años	24 días	54 días
21 años en adelante	26 días	No especifica

Fuente: elaboración propia con información de los contratos colectivos de trabajo de AGUAH 2012 y CESPM 2012-2013.

*El periodo es semestral, por lo que se sumaron los dos periodos para tener el anual.

Gasto en seguridad social

Los OOA también destinan recursos económicos para cubrir los servicios de salud de sus trabajadores, así como para asegurar una fuente de ingresos después de su retiro de la vida laboral. Entre las principales se encuentran: cuotas por servicio médico y otras prestaciones de seguridad social; pagos por defunción, pensiones y jubilaciones; aportaciones al Fondo de Ahorro de los Trabajadores; indemnizaciones al personal, y seguros colectivos, entre otros. En AGUAH se encuentran en la partida 14000 y se refieren a aportaciones de prevención social. En el año 2012, el organismo destinó 12.59 por ciento del total del capítulo 1000,⁸¹ y la CESPM, aproximadamente 12 por ciento (61 274 993 pesos) de la categoría de “servicios personales”. Además, en los contratos colectivos de los organismos, se encuentran otras prestaciones que resultan en beneficio de los trabajadores que son superiores a las señaladas en la Ley Federal del Trabajo, como la jornada de trabajo y el periodo vacacional. Estos beneficios, si bien no repercuten directamente en el salario, pueden significar un alto costo para los organismos, si no programan adecuadamente la tareas a ejecutar.

Además, algunos de los beneficios que otorgan los organismos a sus trabajadores se reciben a través del sindicato. En la [figura 27](#) se presenta un resumen de la información que otorgaron AGUAH y la CESPM, respecto a los pagos que les hicieron a los sindicatos.

Figura 27. Pagos de los OOA a los sindicatos, 2008-2012

Año	AGUAH	CESPM
2008	1 389 896	5 774 678
2009	732 513	6 513 240
2010	1 337 682	6 035 626
2011	2 714 603	5 845 835
2012	3 433 014	5 569 288
Total	9 607 707	29 738 667

Fuente: elaboración propia obtenida de las solicitudes de información de AGUAH, núm. 282514, y CESPM, núm. 141330.

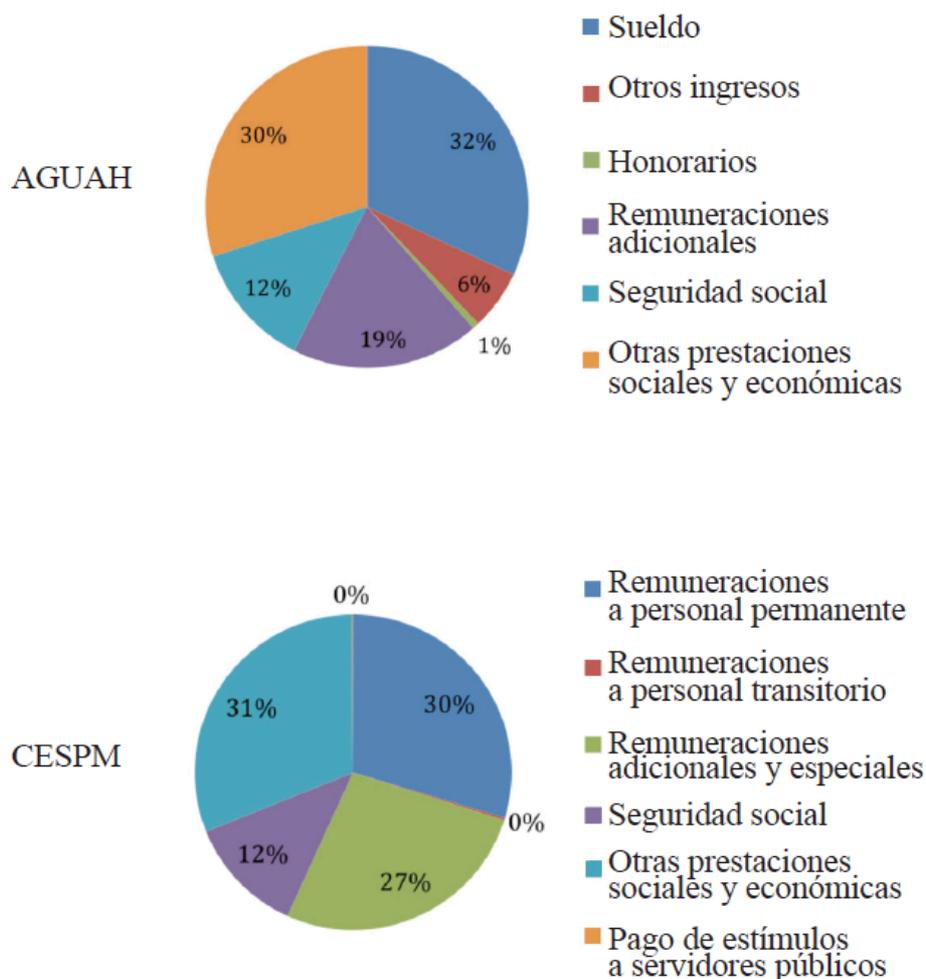
En la [figura 28](#), se observa que la composición en la distribución del gasto es muy similar en ambos organismos; por ejemplo, el pago de salario y remuneraciones adicionales y especiales fue de aproximadamente 60 por ciento. La diferencia se encuentra en la cantidad de recursos que destinan en promedio por empleado. Mientras que el costo promedio anual por empleado en AGUAH fue de 142 003 pesos,⁸² en la CESPM fue de 226 966 pesos.⁸³ Por el contrario, el costo total de servicios personales de AGUAH por empleado fue de 250 225 pesos aproximadamente, mientras que el de la CESPM fue de alrededor de los 399 000 pesos por empleado.

⁸¹ Respecto a la partida 1500, no dieron información completa en la solicitud de información. Además, en la partida 15418, que se refiere a “Compensación específica al personal base”, 99 por ciento se destinó al pago de personal de confianza, por lo que persiste la duda sobre si el dato es correcto o no, debido a un error de información.

⁸² Incluye las partidas 11301, 11303, 11306, 11308, 13101, 13201, 13202, 13301 y 13403.

⁸³ Incluye salario tabular, salario interino, servicio social a estudiantes y profesores, primas por años de servicios efectivos, prima de antigüedad, prima dominical, prima vacacional, aguinaldos, tiempo extraordinario y compensación.

Figura 28. Distribución del gasto de la partida “servicios personales”, 2012



Fuente: elaboración propia con información de la CESPМ: <http://www.transparenciabc.gob.mx/portal/areas/paraestatales/cespm.html> (14 de febrero, 2014).

A pesar de la disparidad de los salarios que perciben los empleados de cada uno de los organismos, sus representantes manifiestan una opinión en común, que es la necesidad de reducir o mantener constante el gasto de servicios personales, para evitar que afecten las finanzas y, por lo mismo, pongan en riesgo la operatividad del organismo. Los datos presentados muestran que el costo que representa para el organismo de Mexicali es aproximadamente 62 por ciento más que el de AGUAH. Sin embargo, también deben analizarse los beneficios que generan y se manifiestan en la casi nula rotación del personal de base y en el desempeño de sus funciones. En el caso de la CESPМ, que ofrece mejores salarios y prestaciones a sus trabajadores, no se encontraron indicios de casos de empleados que ejercieran deficientemente sus funciones o hicieran mal uso de ellas⁸⁴ en las entrevistas realizadas a distintos actores de la ciudad⁸⁵ y en la revisión hemerográfica realizada a los últimos cinco años.

⁸⁴ El ingeniero David Vázquez mencionó que, para muchas personas de la ciudad de Mexicali, representa una motivación ingresar a laborar en la CESPМ por el clima laboral que prevalece, por lo que una vez que ingresan, tratan de realizar su mejor esfuerzo por conservar el trabajo.

⁸⁵ Dirigentes municipales de los partidos PRD y PRI de Mexicali, periodista que cubre las notas de la CESPМ, representante de la CANACO ante el Consejo de Administración del organismo, funcionario de la CESPМ.

En términos generales, no puede determinarse si el gasto que destinan estos organismos al rubro de servicios personales sea el factor que afecta mayormente sus finanzas, ya que existen otros costos y estrategias, como mantener tarifas muy bajas o los frecuentes programas de condonación de multas, recargos e, incluso, adeudos que impactan seriamente sus ingresos.

SANCIONES

Tanto en el contrato colectivo como en el reglamento interior de AGUAH, hay apartados para especificar las causas por las que los trabajadores pueden hacerse acreedores a una sanción, que van desde una amonestación y suspensión temporal hasta la rescisión del contrato individual de trabajo. En este sentido, se establece que, en caso de que un trabajador cometa faltas sancionables,⁸⁶ el organismo emitirá las amonestaciones correspondientes con el apoyo del sindicato. Asimismo, se estipula que, en caso de que el sindicato sancione al trabajador con suspensiones, el organismo apoyará su decisión. En el caso del reglamento, en el capítulo XIV, establece 29 prohibiciones, y el artículo 52 señala el abandono de trabajo como una de las causas para terminar la relación laboral. Del mismo modo, el capítulo XVI especifica las causas que pueden dar paso a una rescisión laboral.

En el caso de la CESPM, el contrato colectivo del 2012-2013 no especifica las sanciones y posibles causas que pueden generar la rescisión del trabajador; sin embargo, el capítulo II de la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California establece las causas que dan origen a la terminación laboral, siempre y cuando sea por una razón justificada por parte del organismo. Al igual que las razones emitidas en el marco legal de AGUAH, van desde las más lógicas, como causa de fallecimiento del trabajador o terminación del contrato, hasta faltas como actos deshonestos o inmorales, abandono de trabajo y faltas injustificadas, entre otras.

EL DESEMPEÑO DE AGUAH Y CESPM, 2003-2012

Tomando como punto de referencia los objetivos de la CONAGUA en materia de agua potable, el desempeño de ambos OOA se determinó a partir del análisis de cuatro categorías: cobertura del servicio, eficiencia física y comercial, sustentabilidad financiera y sustentabilidad ambiental. La [figura 29](#) muestra que el desempeño de la CESPM es mucho mejor que el de AGUAH en los temas tratados anteriormente.

En el 2015, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) publicó los resultados de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), en la que capta la percepción de los usuarios sobre varios servicios públicos, entre ellos, el del agua potable. Los resultados mostrados para las ciudades de Hermosillo y Mexicali reflejan diferencias en el desempeño. En Mexicali, por ejemplo, los usuarios califican al servicio de agua potable con 8.5; 97 por ciento opinó que el suministro es constante y 87 por ciento que el agua es clara y cristalina. En contraste, en Hermosillo, el promedio de calificación fue de 6.7; 72 por ciento opina que el suministro es constante y 67 por ciento, que el agua es cristalina.

⁸⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Federal del Trabajo, Reglamento interior de trabajo de AGUAH, convenios vigentes celebrados entre el organismo y sus trabajadores y el Contrato colectivo de trabajo de AGUAH.

Figura 29. Desempeño de AGUAH y CESPМ, 2003-2012

Indicador/Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2003-2012
Cobertura AGUAH (%)	98.3	90.3	81.7	90.0	98.4	98.4	98.5	81.8	81.8	81.6	90.1
Cobertura CESPМ (%)	93.7	97.3	97.5	97.8	97.8	98.0	98.0	98.0	98.0	98.1	97.4
Eficiencia física AGUAH (%)	78.2	73.4	75.5	72.4	54.8	56.2	56.4	62.8	65.3	60.7	66
Eficiencia física CESPМ (%)	86.4	89.4	87.7	86.1	84.2	82.8	83.0	87.4	86.5	84.0	86
Eficiencia comercial AGUAH (%)	58.1	66.7	71.2	80.1	85.7	82.8	83.4	75.0	79.1	79.3	76
Eficiencia comercial CESPМ (%)	85	88	91.7	90.7	91	82.1	81.3	78.7	84.3	84.8	86
Sustentabilidad financiera AGUAH (%)	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	1.7	-9.5	-24	-29.8	-6.5	-13.6
Sustentabilidad financiera CESPМ (%)	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	20.9	8.2	7.9	1.6	-5.9	6.5
Sustentabilidad ambiental AGUAH (%)	8.8	10.0	11.4	11.0	10.9	11.8	10.8	13.3	17.1	14.8	12
Sustentabilidad ambiental CESPМ (%)	57.0	65.3	61.9	57.8	85.0	92.5	93.9	99.7	97.3	95.9	81
									Promedio AGUAH		46.0
									Promedio CESPМ		71.3

Fuente: elaboración propia con información de PIGOO y páginas electrónicas de AGUAH y la CESPМ.

Cobertura y continuidad en el servicio de agua

Entre las prioridades de los OOA se encuentran dotar de agua a la totalidad de la población y recolectar las aguas residuales. Mientras que Hermosillo ha mantenido una amplia cobertura del sistema de drenaje, en los últimos años ha enfrentado serios problemas para satisfacer la demanda de agua de la población. En el periodo 2004-2006, se implementó por primera vez el sistema de tandeos de agua,⁸⁷ que afectó a varios sectores de la ciudad. En el 2004, el padrón de usuarios de Hermosillo era de 176 500 tomas y, para el 2012, de 247 429. El agua se distribuye por una red de aproximadamente 3 017 kilómetros de longitud, de los cuales, 40 por ciento tiene una antigüedad menor a 10 años; 26 por ciento tiene entre 11 y 30 años, y más de 30 por ciento, 30 años y más. Esta situación de la red genera constantemente fugas que afectan el desempeño del organismo.⁸⁸

⁸⁷ Suspensión periódica del agua durante el día.

⁸⁸ AGUAH: http://www.aguadehermosillo.gob.mx/inicio/downloads/organismo/agua_nums/cuestionario_2012.pdf (10 de diciembre, 2014).

En Mexicali, el agua que beben sus habitantes proviene de los ríos Colorado y Tijuana. En el año 2007, el padrón de usuarios era de 295 174 tomas, y para el 2013, de 327 725.⁸⁹ En el periodo 2007-2013, la red de distribución pasó de 3 466 kilómetros a 4 180.⁹⁰ El problema es su sistema de drenaje y alcantarillado⁹¹ que, si bien los datos que presenta PIGOO arrojan valores progresivos que van desde 83.1 por ciento (en el 2002) hasta 95.2 por ciento (en el 2012), contrastan significativamente con la información de Fitch Ratings, que en el 2005 establecían la cobertura en 74 por ciento, cerrando el 2012 con 83.8 por ciento. En el desempeño de cobertura, AGUAH tiene 90 por ciento, mientras que la CESPM supera el 97 por ciento.

La eficiencia física y comercial

La eficiencia física, además de servir para medir la capacidad administrativa de los organismos, también permite registrar los volúmenes de agua que se pierden en el sistema de distribución, ya sea por fugas o robo. El indicador hace visible la proporción del agua que se factura en relación con el volumen de agua producida en el año. Para lograr una alta eficiencia física, los OOA requieren de recursos que hagan posible medir la producción de agua, micromedidores, un padrón de usuarios confiable, personal capacitado y comprometido con el organismo, entre otros aspectos.

La eficiencia física de ambos organismos van en el mismo sentido que los resultados de los indicadores de macro y micromedición ([figura 30](#)). En el caso de la CESPM, se registra prácticamente toda el agua que produce, y durante el periodo 2003-2012, tuvo un promedio de 86 por ciento de eficiencia física.

Figura 30. Indicadores medición de AGUAH y la CESPM, 2003-2012

Indicador/Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2003-2012
Macromedición Hermosillo	56.6	97.0	84.2	79.3	56.1	55.7	45.2	53.4	39.6	38.3	61
Macromedición Mexicali	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Micromedición Hermosillo	64.0	78.0	73.0	69.0	57.8	57.1	58.7	64.9	77.5	72.7	67
Micromedición Mexicali	94.6	98.5	98.5	99.0	99.1	98.9	98.0	97.6	97.2	95.2	98

Fuente: elaboración propia con información de PIGOO y páginas electrónicas de AGUAH y la CESPM.

Para medir la producción de agua se requiere de equipo especializado. En el caso de Hermosillo, al no disponer de equipo, la macromedición en el periodo fue de 61 por ciento, y desde el 2003 en adelante, no se observa mejoría alguna. Por el contrario, en el 2012, la macromedición fue de 38 por ciento. La micromedición también presenta problemas. Como ya se mencionó, en los dos últimos trienios, se compraron aproximadamente 200 mil micromedidores (100 mil en cada periodo); sin embargo, en el 2012,

⁸⁹ En el 2012, el padrón registraba 337 948 usuarios; pero en el 2013 se depuró, por lo que disminuyó. Respuesta a solicitud de información pública, folio UCT 142288.

⁹⁰ Para el año 2012, la longitud de la red era de 4 136 kilómetros, es decir, 670 kilómetros más que en el 2007.

⁹¹ La información que presenta PIGOO, en su tabla 20, es de 94% en el periodo; en la información del Consejo Consultivo del Agua en el año 2011 fue de 84%, es decir, 11 puntos porcentuales menos que en PIGOO, en el mismo año.

todavía existía un déficit de 25 por ciento en las viviendas; además, de las 186 788 viviendas con medidor instalado, solamente se le tomó lectura a 67 por ciento. La eficiencia física de AGUAH fue de 66 por ciento durante el periodo.

La eficiencia comercial nos permite observar la capacidad gerencial de los organismos para incidir en el ánimo de los usuarios, en el sentido de cubrir el costo del consumo. Con el fin de mantener un buen desempeño en este indicador, se requiere de la combinación tanto de elementos técnicos como políticos; entre otros, de un padrón de usuarios confiable, buena planeación y tecnología de punta. La CESPM, generalmente, planifica bien sus acciones; su micromedición es alta, y regularmente depura su padrón de usuarios; además, su equipo para tomar lecturas y facturar es competitivo. Hasta aquí, tienen los ingredientes para alcanzar una alta eficiencia comercial; sin embargo, su política de cobranza provoca que los resultados no sean los esperados, ya que tiene un alto nivel de morosidad (83 por ciento), y su eficiencia comercial (86 por ciento) en parte se explica por las frecuentes políticas de condonación de multas, recargos e, incluso, adeudos.

Figura 31. Morosidad en AGUAH y la CESPM, 2003-2012 (%)

Indicador/Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2003-2012
Pago a tiempo Hermosillo	64.0	74.5	74.4	72.2	75.4	72.8	72.5	75.5	73.1	73.4	73
Pago a tiempo Mexicali	19.0	18.2	17.1	16.2	16.6	15.7	15.9	16.4	17.0	17.2	17

Fuente: elaboración propia con información de PIGOO y páginas electrónicas de AGUAH y la CESPM.

Respecto a la medición del agua (macro y micro), AGUAH tiene problemas, por una parte, debido a que su padrón de usuarios no es confiable y, si bien posee la infraestructura y tecnología adecuadas para facilitar la facturación y recaudación, la falta de planeación para darle seguimiento al reporte de fallas, junto con la mala planeación en el diseño de rutas de captura y entrega de recibos, ha contribuido con su baja eficiencia comercial. Por otra parte, el pago a tiempo registrado de 73 por ciento en el periodo es muy alto, considerando las 70 270 quejas que se presentaron solamente en el 2012 por mala facturación. Además, también tiene déficit en la gestión de la cobranza. El promedio anual en eficiencia comercial del periodo 2003-2012 para AGUAH fue de 76 por ciento, contra 86 de la CESPM.

En cuanto a la eficiencia global, la de AGUAH es muy baja (49 por ciento), mientras que la de la CESPM es de 74 por ciento (se encuentra entre los primeros lugares de la república). Estos números representan millones de metros cúbicos de agua desperdiciados en la red, o bien, millones de pesos que no ingresarán en las arcas de los OOA. En el caso de AGUAH, con un indicador de 48.12 por ciento en eficiencia global, obtenida en el 2012, del total de la producción de agua (91 236 013 metros cúbicos) se facturaron 55 397 031 metros cúbicos (eficiencia física de 60.7 por ciento), de los cuales, se cobraron 42 227 943; esto significa que se desperdiciaron 49 008 070 metros cúbicos de agua por diferentes motivos (53.7 por ciento del total).

En el caso de la CESPM,⁹² que tuvo una eficiencia global de 71.25 por ciento en el 2012, del total de la producción de agua (99 132 492 metros cúbicos), se facturaron 83 271 293 metros cúbicos (eficiencia física de 84 por ciento), de los cuales se cobraron 70 614 057 metros cúbicos (eficiencia comercial de 84.8 por

⁹² Cálculo propio realizado con información de las páginas de internet de la CESPM y PIGOO.

ciento), es decir, se desperdiciaron 28 518 435 metros cúbicos de agua por diferentes motivos (28.75 por ciento del total).⁹³

Sustentabilidad financiera

En este rubro, solamente se recabó información para el periodo 2008-2012. En estos cinco años, la figura 29 indica que AGUAH tradicionalmente trabaja en números rojos; a pesar de ello, presentó una leve mejoría en el último año, al registrar un déficit de solamente 6.5 por ciento, cuando un año antes fue casi de 30 por ciento.

Mexicali, en el 2008, tuvo un superávit de 20 por ciento; pero en los siguientes tres años fue descendiendo hasta culminar con un déficit en el 2012. Esta situación se explica por tres factores: primero, porque se incrementó el pago de los créditos; segundo, porque el terremoto del 2010 provocó que ciertos recursos que estaban programados para el organismo se reasignaran a otras áreas, y tercero, por las frecuentes políticas de condonación de recargos, multas y adeudos implementadas por el gobierno del estado.

Sustentabilidad ambiental

Otro de los objetivos de la CONAGUA fue impulsar medidas para reducir el consumo y reciclar las aguas residuales. Como ya mencionamos líneas arriba, la infraestructura que se requiere para este proceso es cara y, por ello, el gobierno federal soporta un gran porcentaje del costo de su construcción a través del PROTAR y PROSANEAR.

En el caso de Hermosillo, desde que el municipio asumió el control sobre el organismo en el 2002, manifestó la intención de construir las PTAR; sin embargo, hasta el año 2012 seguía siendo un pendiente. De hecho, en el 2011, CONAGUA la sancionó por un monto de 75 millones de pesos y, en agosto del 2014, le condonó un adeudo de 11 956 millones de pesos, como resultado de sanciones por no tratar sus aguas.

Las medidas aplicadas por la CONAGUA de sancionar y posteriormente condonar las multas explican, en gran medida, el fracaso o poco interés de AGUAH por reciclar sus aguas residuales. Apenas en el 2012, inició la construcción de una PTAR, con la que pretende reciclar 100 por ciento del agua; sin embargo, hasta abril del 2014, la obra llevaba 60 por ciento de avance de construcción.

Por el contrario, el organismo de Mexicali tiene más de una década trabajando continuamente con el tratamiento de aguas residuales, tal como se observa en la figura 29; en el 2003 trataba poco más de 50 por ciento del volumen de agua residual, pero a partir del 2009 trata casi toda el agua que recolecta. Sin embargo, el drenaje y alcantarillado, en el 2011, era de 83.5 por ciento, por lo que se estima que realmente esa es la proporción del agua residual que recicla.

ASPECTOS COMPARATIVOS

Implementar un SGRH eficiente es una tarea compleja por distintas situaciones. Las reformas de la década de los noventa tuvieron como objetivo sentar las bases para implementar un SGRH que respondiera a los

⁹³ En términos financieros, los 83 millones de metros cúbicos facturados equivalen a 736 950 946 pesos (equivalentes a una tarifa promedio neta de 8.85 por m³), de los cuales se recuperaron 624 934 402 pesos, dejando un rezago de 112 016 544 pesos. Por otra parte, si se facturara todo el volumen de agua producido a una tarifa promedio de 8.85 pesos, el total de la facturación habría sido de 877 322 554 pesos, y considerando que, en el 2012, la CESPM tuvo una eficiencia comercial de 84.8 por ciento, lo recaudado habría sido de 743 969 526 pesos, es decir, 119 millones más de lo recaudado. Si la CESPM tuviera la misma eficiencia física y comercial que AGUAH, en vez de recuperar 624 934 402 pesos, solamente habría cobrado 422 300 089 pesos (considerando una TPN de 8.85 pesos), es decir, 202 millones menos. De ahí la importancia de tener un control eficiente tanto de la macromedición como de la micromedición, así como un sistema comercial eficiente.

intereses de las empresas, y estuviera ajeno a la influencia de los sindicatos. Sin embargo, estas políticas solamente impactaron en las empresas destinadas a la venta o desincorporación estatal porque, en la gran mayoría, el poder del sindicato estuvo al margen de las discusiones del marco normativo.

En el 2003, la publicación de la Ley del Servicio Civil de Carrera en la administración pública federal fue el primer intento serio por configurar un SGRH de carácter meritatorio; empero, la lentitud y fallas en su implementación, por una parte, han generado avances poco significativos, y la exclusión de las administraciones públicas locales de esta iniciativa, por la otra, evitó la posibilidad de diseñar un modelo integral que guiara el camino a seguir. Asimismo, la autoridad política comprendió que, al debilitar a los sindicatos, indirectamente perdía el control de un instrumento clave para movilizar trabajadores, ya fuera con fines electorales o de otra índole. Como consecuencia, los SGRH tanto de AGUAH como de la CESPMP presentan características patrimonialistas, y los compromisos contraídos por las autoridades responsables con actores que participaron en sus campañas (personal de confianza) y una excesiva intervención de sindicatos (personal de base), impiden el establecimiento de un sistema de servicio civil de carrera. Además, estas prácticas se encuentran formalmente institucionalizadas al estar incorporadas en el marco jurídico, por lo que las políticas que rigen los SGRH de ambos organismos se encuentran limitadas por el marco normativo y la injerencia de actores con intereses ajenos a ellos.

A pesar de que ambos organismos presentan serias deficiencias en sus SGRH, encontramos diferencias en dos de las cuatro categorías esbozadas en el análisis: políticas de selección y contratación de personal y sistema de sanciones. Las primeras, tanto en la CESPMP como en AGUAH, están diseñadas para mantener el control del sindicato del personal permanente, y de la autoridad política sobre el personal de confianza. Este control se refuerza con las políticas establecidas en el sistema de sanciones, ya que, para poder amonestar o sancionar a un empleado, se requiere del apoyo mutuo organismo-sindicato.

Las diferencias que pueden explicar parte del desempeño de ambos organismos se encuentran en el desarrollo y capacitación de personal y el programa de capacitación. En el caso de AGUAH, se carece de elementos que permitan realmente vincular el conocimiento con el desarrollo, ya que sus programas de capacitación son escasos y de corta duración, y no le dan seguimiento a su programa de capacitación. Como vimos con anterioridad, no tiene un registro del personal que asiste a los cursos externos, no programa los cursos requeridos por los empleados, ni planifica las cargas de trabajo para que puedan asistir. La CESPMP, en cambio, a pesar de que vincula los ascensos con la antigüedad, tiene un mejor control sobre sus programas de capacitación, los cuales son variados, además de que se les asignan más horas que en AGUAH. Esto ha influido para que el número de quejas recibidas sean considerablemente menores.

Respecto a los salarios, prestaciones y estímulos, los de la CESPMP son significativamente más altos que el promedio de la ciudad, lo que garantiza la permanencia del personal en la paraestatal. Por otra parte, el desempeño presentado por los OOA de Hermosillo y Mexicali es producto de su diseño institucional, como consecuencia de la constante interrelación de factores políticos, administrativos y humanos.

VII. CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y DESEMPEÑO DE AGUAH Y LA CESPM

El diseño de la evaluación en los tres niveles de análisis (macro, meso y micro) nos permitió observar cómo influyen en el desempeño de los organismos ciertos factores aparentemente ajenos, en este caso, la variable política en la definición y uso de los recursos que se les otorgan y cómo inciden en la configuración del SGRH. Bajo este esquema, el análisis se lleva a cabo mediante la interrelación de estos factores.

Este capítulo se divide en cinco apartados: en el primero, se presenta un índice de CI, diseñado para evaluar específicamente los organismos de Hermosillo y Mexicali. En los siguientes tres, se explica la construcción de las categorías en cada uno de los tres niveles de análisis y se comparan para observar cómo han incidido en la configuración de los OOA. Por último, se presenta el resultado de cada uno de los organismos, apoyado en el esquema metodológico.

CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LOS ORGANISMOS

Con el fin de conocer las CI de AGUAH y la CESPM, se elaboró un índice a partir del esquema de investigación de acuerdo con los factores externos, recursos administrativos y SGRH. En la [figura 32](#) se indican los valores que obtuvieron los organismos en los diferentes niveles y subniveles de análisis, y en el [anexo 4](#) se detallan los criterios de valoración. Los valores de las columnas 1 y 2 se establecen como numéricos (cuando se evalúa, por ejemplo, el porcentaje de cumplimiento de metas de capacitación) o categóricos (de acuerdo con su carácter). En el caso de los segundos, con el fin de obtener un índice global y compararlos, se cuantificó su valor, estableciendo una escala ordinal para cada indicador, en la que se da la calificación más alta a la situación más deseable en un organismo y la más baja a la menos deseable. La cuantificación permite observar sus déficits de capacidad. Aunque el índice no logra capturar todas las especificidades que los distingue, sí nos permite tener un acercamiento a los factores que inciden en su desempeño. El puntaje otorgado se justifica en el análisis desarrollado en los apartados del capítulo.

Figura 32. Índice de CI de AGUAH y la CESPM

Macro: factores externos	Calificación		Niveles	Ponderación	
	Hermosillo	Mexicali		Hermosillo	Mexicali
Relación Federación-estados	C	A	3	3.3	10
CNA-OOA	C	B	3	3.3	6.7
Gobiernos locales-OOA	B	A	2	5	10
Sindicatos-OOA	C	B	3	3.3	6.7
<i>Promedio macro</i>				<i>3.7</i>	<i>8.4</i>
Meso: recursos administrativos					
<i>Jurídicos</i>					
Nombramiento de funcionarios	C	C	3	3.3	3.3
Actualización de tarifas	D	C	4	2.5	5
Gestión de la cobranza	C	D	4	5	2.5
Promedio recursos jurídicos				3.6	3.6
<i>Organizacionales</i>					
Periodo de planeación	4.25	8.1		5	10
Autonomía financiera en inversión	1.3	5.6		1.3	5.6
<i>Promedio recursos organizacionales</i>				<i>3.15</i>	<i>7.8</i>
<i>Tecnológicos</i>					
Infraestructura de macromedición	6.1	10		6.1	10
Infraestructura de micromedición	6.7	9.8		6.7	9.8
Confiabilidad del padrón de usuarios	9.5	10		9.5	10
Sistema de lectura y entrega de recibos	B	B	4	7.5	7.5
Centros y mecanismos de recaudación	10	10		10	10
Centros de atención telefónica	D	A	3	2.5	10
Promedio recursos tecnológicos				7.1	9.6
<i>Financieros</i>					
Relación ingreso/egreso	B	E	5	2	8
Capacidad de pago (2012)	G	F	20	8	8.5
Cartera vencida	G	E	7	1.4	4.3
Promedio recursos financieros				3.8	6.9
<i>Promedio meso</i>				<i>4.4</i>	<i>7.0</i>

Micro: recursos humanos					
Contratación de personal de base	C	C	3	3.3	3.3
Seguridad en la permanencia en el trabajo	A	B	3	10	6.7
Cumplimiento de metas de capacitación	D	A	4	2.5	10
Horas de capacitación	0.06	0.85		1	8.5
Desarrollo	A	D	4	10	2.5
Salarios (personal de base)	A	A	4	10	5
Sanciones	C	C	4	5	5
<i>Promedio micro</i>				6.0	5.9
	Promedio general			4.7	7.1

Fuente: elaboración propia.

Ejemplo: un valor de 5 (columna “Niveles”), indica que la calificación puede ser A, B, C, D o E; donde A es el valor máximo y E, el mínimo. Para obtener el valor de la columna “Ponderación”, primero se divide 10 (como valor máximo), entre el valor de la columna “Niveles”, en este caso 5, lo que da como resultado 2. Esto significa que la letra de menor valor, en este caso, la E, equivale a 2; la D, a 4; la C, a 6; la B, a 8, y la A, a 10.

NIVEL MACRO: FACTORES EXTERNOS

El ambiente político que ha prevalecido en los últimos años permite observar a aquellos actores que son responsables directa o indirectamente de los OOA o que influyen en el desempeño. Analizarlos ayuda a comprender la prioridad que ocupa en la agenda pública y dimensionar la problemática que enfrentan para ofrecer el servicio.

La injerencia de actores externos en el desarrollo de los organismos puede ser directa, por ejemplo, por medio de las relaciones de la Federación con el OOA, o indirecta, con los gobiernos estatales. De esta manera, el apoyo de la Federación puede verse afectado indirectamente por la coordinación Federación-entidades federativas en temas ajenos al agua; aunque también a través de la CONAGUA, la Federación puede interferir directamente en los programas que desarrollan los organismos. En otros casos, la injerencia de un ente externo en los procesos de trabajo se debe a concesiones otorgadas por la autoridad política, como resultado de procesos de negociación. También, el desempeño mismo de los organismos da lugar para generar climas que favorecen el cuestionamiento y legitimidad en la opinión pública respecto al desarrollo de los OOA, sobre todo, cuando no se obtienen los resultados esperados. A continuación se analizan estas situaciones.

Federación-entidades federativas

Para medir el nivel de coordinación entre la Federación y los estados, se realizó la ponderación en tres valores: A significa que existen mecanismos institucionalizados que permiten la colaboración entre los titulares del Poder Ejecutivo, independientemente de los partidos políticos que representan. Éste es el puntaje más alto, ya que es el que se acerca más a un modelo ideal en las relaciones intergubernamentales; B, que en el trayecto de

las relaciones intergubernamentales se han presentado dificultades que han detenido el avance de los proyectos, pero que finalmente lograron resolver, y C, que la coordinación generalmente se da cuando los titulares representan la misma corriente política.

Si bien las relaciones de trabajo entre la Federación y los gobiernos locales se rigen por medio de un marco normativo, delineado por la Constitución, la coordinación generalmente se origina en los mecanismos informales. De acuerdo con lo revisado, en este contexto, en los casos de AGUAH y la CESPM, la comunicación y empatía entre los representantes de ambos niveles de gobierno han sido fundamentales para sacar adelante problemas y retos comunes, con diseños de estrategias consensuadas, aunque estos acuerdos no siempre han sido lo más fructífero para los organismos.

En la parte superior de esta articulación se encuentran las relaciones que se suscitan entre las cúpulas gubernamentales. En una democracia madura con canales de comunicación institucionalizados, la representación partidista de los titulares de los poderes ejecutivos no tendría mayor relevancia; sin embargo, en nuestro país, es importante para llegar a acuerdos que garanticen el flujo de recursos y la aprobación de obras que dan certidumbre a la operación de los organismos. De esta manera, el mejor momento de coordinación institucional para AGUAH fue cuando coincidieron en los tres niveles de gobierno representantes del PAN,⁹⁴ mientras que, en periodos anteriores, con gobiernos yuxtapuestos, se desestimaron los puntos de vista de las contrapartes y, con ello, se evitó la construcción de una agenda en común que resolviera los problemas que enfrentaban.

Como vimos en capítulos anteriores, en el caso de Baja California, desde 1989, los representantes panistas del gobierno estatal han mantenido una correcta política de comunicación con el gobierno federal de representación priista, porque tienen la necesidad de entablar una agenda en común para negociar el agua del Río Colorado con el gobierno de Estados Unidos. Esta colaboración se reforzó en el año 2000 con el triunfo del candidato panista a la presidencia de la república. A ello se debe que el puntaje de la CESPM sea el más alto.

CONAGUA y los organismos de agua

Las relaciones intergubernamentales sustentan la supremacía de la Federación y establece la agenda que deben seguir los gobiernos estatales en materia de agua, a través de la CONAGUA como responsable de diseñar proyectos para potenciar la eficiencia técnica, económica y administrativa de los OOA. A continuación veremos su relación de trabajo, sobre todo en los apoyos y aplicación de sanciones. Como en la sección anterior, la ponderación se fijó en tres valores: A implica que se siguen los canales de comunicación formales para la gestión de apoyos, evitando la discrecionalidad en la toma de decisiones que afecten a los OOA; B, que generalmente la coordinación es buena e impera la formalidad; C, que impera la discrecionalidad tanto para la gestión de recursos como en la aplicación de sanciones, lo que genera incertidumbre en la operatividad de los organismos.

El puntaje obtenido por la CESPM fue B (6.7), y el de AGUAH, C (3.3), ya que, si bien, la relación jerárquica es asimétrica, ni CONAGUA ni los OOA han desarrollado estrategias para llevar estas relaciones a un plano meramente institucional. En el caso de la primera, ha fracasado en su intento por incrementar la eficiencia o reciclar las aguas residuales, al no diseñar estrategias con reglas claras y evaluación de impactos para la ejecución del gasto, y ser permisible en la violación de disposiciones federales. En el caso de las OOA, los estímulos que se les han ofrecido para que otorguen espacios a representantes de la población en sus órganos de discusión carecen de un lineamiento legal que establezca los criterios de selección y las atribuciones mínimas que deben concedérseles.

⁹⁴ Periodo 2009-2012, que es cuando se aprueba la construcción del acueducto Independencia, sin que necesariamente se tratara de una obra que beneficiara al organismo de AGUAH (véase Moreno 2014).

Los organismos, además, han adoptado medidas más acordes a sus intereses, apostando por acceder a más recursos gubernamentales para ampliar su cobertura con base en infraestructura nueva, sin importar el costo. En cuanto a la representatividad social, tanto AGUAH como la CESPM, aprovechando la debilidad del marco jurídico, han integrado en sus órganos a personas cercanas al titular del Poder Ejecutivo que, en el mejor de los casos, tienen algún conocimiento en materia de agua potable; pero que, desafortunadamente, no tienen representatividad social y carecen de atribuciones.

Los gobiernos locales y los organismos de agua

En el ámbito local, la coordinación intergubernamental, igualmente, es relevante para formar una agenda consensuada respecto al diseño de programas, por lo que en esta categoría revisamos la coordinación de los OOA con las dependencias estatales. En una relación ideal, A significa que existen mecanismos de coordinación institucionalizados que garantizan la coordinación y colaboración, independientemente de la afiliación partidista, y B, que no existen mecanismos de coordinación institucionalizados, por lo que la colaboración descansa en la afiliación partidista.

La política hídrica de ambas entidades federativas contiene en su estructura jerárquica figuras jurídicas paralelas, en este caso las CEA, como las entidades responsables de regular y supervisar el funcionamiento de los organismos. Esta estructura jerárquica ha favorecido más a la CESPM, que también depende del estado, de ahí que se le otorgue el valor A. Esta situación le permite a la CEABC tener un mejor control en el diseño de la política hídrica estatal, sobre todo, cuando se encuentran gobiernos yuxtapuestos, lo que evita sabotajes de ambas partes.

En el caso de la CEASON, sus propuestas no siempre han encontrado eco en el organismo de Hermosillo, como lo sucedido a principios de este siglo, cuando el ambiente político fue poco propicio para llegar a acuerdos que satisficieran los intereses de las élites gubernamentales. Lo anterior dio lugar a la implementación de programas de racionalización del agua, principalmente, porque cada uno de los titulares de los ejecutivos de gobierno pretendió aparecer como el protagonista en la proyección de las obras que requería la paramunicipal y se olvidó del marco institucional.

Injerencia sindical en los organismos de agua

En esta ponderación, se analiza la relación de los organismos de agua con los representantes sindicales, para comprender, primordialmente, la relación entre el poder que han acumulado los sindicatos de los OOA y la necesidad de la clase política por mantener su supremacía, para lo cual no les ha importado alejarse de las premisas de eficiencia que requieren los organismos con el fin de lograr la autosuficiencia financiera. A significa que el organismo posee plena autonomía para diseñar un SGRH de carácter meritario; que no han existido huelgas en los últimos 10 años, y el sindicato no tiene injerencia en la contratación, permanencia y sanciones; B, que no han existido huelgas en los últimos 10 años; pero el sindicato tiene injerencia en la contratación, permanencia y sanciones del SGRH, y C, que han existido huelgas en los últimos 10 años y el sindicato tiene injerencia en el SGRH.

Al igual que en las ponderaciones anteriores, la CESPM obtiene una valoración superior a AGUAH, pero lejos del nivel ideal. Esta situación se ha generado por la relevancia del servicio de agua potable para la población, y más para la gente que vive en condiciones meteorológicas como Hermosillo y Mexicali, donde suspender el servicio tan sólo unas cuantas horas al día genera un gran malestar en la población. Conscientes de ello, los dirigentes sindicales han sido partícipes activos en el sistema de gestión de recursos humanos y han logrado obtener privilegios que van más allá de mejoras salariales y laborales para sus

agremiados. En términos generales, podemos observar que los factores externos han favorecido la generación de mejores capacidades en la CESP (véase la [gráfica 32](#)), como consecuencia de los acuerdos logrados por el gobierno estatal con el federal. Esto se debe, ante todo, a que el gobierno del estado da seguimiento a sus planes y programas de gobierno, además de que propicia las condiciones para mantener un sistema de agua potable con el equipo y la infraestructura suficiente que garantice el servicio en el mediano y largo plazos.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN EL DESEMPEÑO DE AGUAH Y LA CESP

Los organismos requieren de recursos jurídicos y materiales (físicos, humanos y financieros) para brindar el servicio de agua. Los recursos jurídicos son los que facultan la prestación del servicio y legitiman las acciones de los OOA; los recursos materiales son los insumos. La capacidad de los organismos se observa en su habilidad para utilizar los recursos a su disposición para brindar un servicio que cumpla con los requerimientos del marco jurídico y garantice la prestación al menor costo posible. El marco normativo define la mayor parte de los recursos que poseen las burocracias, pero hay que tener presente que este se deriva de las decisiones de la autoridad política.

La variable política no solamente es importante para facilitar la coordinación intergubernamental, sino que es trascendental para delimitar la autonomía de los OOA respecto a la autoridad política, por lo tanto, la autonomía que se les concede está en función de las ventajas o desventajas que represente para el grupo en el poder tenerlos bajo su tutela. Así, podemos entender la disputa por los OOA entre las autoridades municipales con el gobierno estatal de Baja California, a pesar de que algunos de ellos tienen serios problemas financieros. Como vimos en capítulos anteriores, en el último proceso electoral, el candidato oficial a gobernador de Baja California ofreció condonar adeudos, y una de sus primeras acciones de gobierno fue cumplir esa promesa. Lo mismo sucedió en Hermosillo, donde los dos contendientes principales en las elecciones locales del 2012, en términos generales, ofrecían la solución definitiva al abasto de agua a bajo precio.

Recursos jurídicos

Desde su formación, a los organismos se les dota de un conjunto de recursos, entre ellos los jurídicos, donde se señalan las funciones, atribuciones y responsabilidades, tanto del organismo como del personal para legitimar los actos realizados por estos últimos. La CI de los organismos en el uso de estos recursos les permitirán, a su vez, obtener más recursos para estar en condiciones de dar respuestas satisfactorias ante el incremento de la población demandante del servicio; en consecuencia, con el paso del tiempo, es inevitable el incremento en la demanda de agua, lo que conlleva el requerimiento de mayor presupuesto y recursos. De igual forma, el marco jurídico se va adaptando para satisfacer las nuevas demandas de la población.

Al analizar el marco jurídico es posible observar la autonomía de los organismos para profesionalizar la burocracia, así como gestionar y recaudar recursos propios. Aunque no se puede predecir o justificar el desempeño de los organismos solamente con el análisis jurídico, es pertinente revisar las atribuciones que poseen para designar a sus funcionarios, actualizar tarifas y gestionar la cobranza, ya que estos aspectos influyen decisivamente en la planeación y finanzas de los organismos.

Nombramiento de funcionarios

Nombrar a personas capacitadas para dirigir los organismos es el primer paso para profesionalizar el aparato burocrático, por ello, es importante conocer la autonomía que poseen los OOA para nombrar al director general y la alta burocracia. A significa que el nombramiento del director y la alta burocracia estarían a cargo del órgano legislativo o un ente ajeno al titular del Poder Ejecutivo; B, que el nombramiento corresponde al titular del Ejecutivo; pero el de los demás miembros, al director; C, que el nombramiento de director le corresponde al titular del Ejecutivo, y además influye decisivamente en el de los demás miembros.

Existen muchas similitudes en el marco jurídico institucional de AGUAH y la CESPM y en la designación de los directivos (alta burocracia). En ambos organismos rige la discrecionalidad del titular del Poder Ejecutivo que, generalmente, se utiliza como moneda de pago, al designar a personas que participaron activamente en la campaña política, por ello, la ponderación en el nombramiento de funcionarios de los organismos es C.

En la academia, se ha discutido mucho sobre este tema,⁹⁵ que no es exclusivo de nuestro país. La mayoría de los estudiosos se pronuncian por sistemas burocráticos de carácter meritario; sin embargo, algunos también señalan aspectos positivos sobre la pertinencia de nombrar personal cercano al gobernante en turno, sobre todo para evitar confrontaciones en la discusión y ejecución de los proyectos. En el caso de los organismos de Hermosillo y Mexicali, los hechos demuestran que el personal designado no siempre es especialista y, en muchos casos, carece del conocimiento mínimo de sus funciones. Generalmente, llega con otras expectativas y, en ocasiones, representa intereses ajenos a los del organismo. Además, los cambios frecuentes de director general les impide a los directivos llegar a tener un conocimiento pleno de sus funciones para cuando son reemplazados.⁹⁶

Actualización de tarifas

A través del marco jurídico se establecen los lineamientos para que los organismos actualicen las tarifas anualmente. A significa que los OOA tienen plena autonomía para fijar las tarifas; B, que las tarifas las aprueban otras instancias y se actualizan anualmente, cubriendo, por lo menos, los costos de operación; C, que las tarifas las aprueban otras instancias y, aunque se actualizan anualmente, por lo general, no cubren los costos de operación, y D, que las tarifas las aprueban otras instancias; no se actualizan todos los años, y generalmente no cubren los costos de operación.

Al requerir de la aprobación de las legislaturas locales, se pone a prueba la capacidad de los directivos para cabildear tarifas que les permitan operar, sin poner en riesgo la capacidad financiera del organismo. Tanto AGUAH como la CESPM prevén medidas destinadas a enfocar apoyos a sectores vulnerables de la población, y fijan tarifas acordes con su nivel socioeconómico, orientadas a obtener altos índices de recaudación; sin embargo, ambos organismos se han visto perjudicados con tarifas que no reflejan los costos reales del servicio, ya que se encuentran asentados en regiones áridas caracterizadas por su poca precipitación pluvial. El caso de Hermosillo es más alarmante, ya que, en el periodo estudiado, se registran dos años sin incremento a las tarifas, a pesar de que sus costos de operación son superiores que los de la CESPM. Hasta el

⁹⁵ Véase Peters (1999).

⁹⁶ En Mexicali, tres subdirectores recientemente nombrados se excusaron al negarse a conceder una entrevista porque desconocían el funcionamiento del organismo y, por lo tanto, de sus funciones. En el caso específico de Hermosillo, un ex director del organismo aceptó la imposición de funcionarios que representaban intereses de otras esferas de gobierno, además de la intromisión del sindicato y otras personas en áreas estratégicas para el funcionamiento de AGUAH.

2012, su TPP fue menor. De acuerdo con el índice de CI ([figura 32](#)), ambos se encuentran en los dos últimos estándares de calificación; la CEPSPM con C y AGUAH con D.

Gestión de la cobranza

Los organismos poseen atribuciones para incentivar el pago e imponer sanciones en caso de que éste no se realice. A implica que el marco jurídico estipula sanciones; ofrece incentivos para pagar a tiempo, y generalmente, suspende el servicio; B, que estipula sanciones, ofrece incentivos para estimular el pago a tiempo, y generalmente no suspende el servicio; C, que estipula sanciones; incentiva el pago a tiempo; generalmente, no suspende el servicio, y ocasionalmente ofrece condonaciones en recargos y multas, y D, que estipula sanciones; ofrece incentivos para pagar a tiempo; generalmente no suspende el servicio, y frecuentemente ofrece condonaciones en recargos, multas y adeudos.

Los lineamientos que rigen la cobranza estimulan la recaudación de los organismos al prever sanciones para los usuarios incumplidos. Como vimos en el capítulo correspondiente, en Hermosillo, la Ley contempla la cancelación de tomas para los usuarios que tengan más de seis meses de adeudo, mientras que, en Mexicali, se castiga con el uso de reductores; además, la focalización de apoyos para sectores de la población marginados se lleva a cabo con la intención de garantizar el derecho al agua y, a la vez, establecer las condiciones para que los usuarios paguen de acuerdo con su consumo y capacidad de ingreso.

Los lineamientos del marco jurídico para nombrar funcionarios, actualizar tarifas y gestionar la cobranza, se contraponen con las misiones⁹⁷ de los organismos;⁹⁸ en este caso, la formalidad de la misión se contrapone con la del marco jurídico, ya que las atribuciones jurídicas son el principal recurso del que disponen para legitimar las acciones que les permitan alcanzar sus fines. La distribución de competencias plasmadas en el marco jurídico, sin embargo, refuerza la sumisión de los OOA a las decisiones del Poder Ejecutivo, ya que finalmente, es quien tiene la autoridad para decidir si las acciones que se implementan van a estar orientadas a los fines de los organismos o hacia otros. Desafortunadamente, en ambos casos, la prioridad de los ejecutivos responsables se ha orientado a utilizarlos como medios de contacto con los usuarios, sobre todo en los procesos electorales.

En la ponderación de la cobranza, ambos organismos se encuentran en las últimas dos posiciones, AGUAH con C y la CEPSPM con D, ya que su marco jurídico estipula sanciones; pero, aun cuando ofrece incentivos para estimular que se realice el pago a tiempo, generalmente no suspende el servicio, y frecuentemente ofrece programas de apoyo a usuarios morosos.

Recursos organizacionales

Entre los recursos organizacionales, se hizo una revisión de la planeación, inversión y autonomía financiera, mismas que se analizan a continuación.

⁹⁷ Misión de AGUAH: "Ser un organismo competitivo, eficiente e innovador, que garantice el servicio continuo, con los más altos estándares de calidad para satisfacción de los usuarios." AGUAH: http://www.aguadehermosillo.gob.mx/inicio/index.php?option=com_content&view=article&id=61:filosofia&catid=37:organizacion&Itemid=37 (7 de enero, 2015).

⁹⁸ Misión de la CEPSPM: "Proporcionar los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario en calidad y cantidad adecuadas al menor costo, fomentando el ahorro y cultura del agua como medio indispensable para la vida y el desarrollo de la comunidad, así como una atención eficiente con sentido humano mediante el trabajo honesto de los que formamos el organismo". CEPSPM: <http://www.cespm.gob.mx/misionyvision.html> (7 de enero, 2015).

Planeación

Para planear es necesario detectar las necesidades más apremiantes de la población para diseñar los programas que se requieren para mantener el servicio con normalidad. En esta variable se revisa el periodo de planeación y seguimiento en la ejecución de obras. Solamente se consideran dos valores. La ponderación 10 implica que no importa si el periodo es trianual o sexenal, siempre y cuando no haya reprogramación de objetivos y obras, y 5, si el periodo es trianual o sexenal y hay reprogramación de objetivos y obras.

Tanto en Hermosillo como en Mexicali, los diagnósticos sobre la situación que prevalece en sus respectivos organismos de agua han sido acertados, sólo que la CESPM ha logrado dar cumplimiento a un mayor número de sus objetivos programados, lo que es visible en los PED, en los que no es común que de un plan a otro se estén REPROGRAMANDO obras. En cambio, en los PMD de Hermosillo, algunas de las propuestas se repiten constantemente de un periodo de gobierno a otro, lo que es un indicativo de que no han logrado concretarlas.

Lo anterior, en gran medida, se debe a que la gestión de permisos y recursos financieros para la ejecución de obras ha estado condicionada a las relaciones de carácter partidista. Al depender directamente del municipio, el organismo carece de las atribuciones necesarias para crear mecanismos institucionales que le permitan negociar los proyectos que requiere para dar certidumbre a la prestación del servicio con los otros ámbitos de competencia, y los gobiernos yuxtapuestos han obstaculizado su ejecución.

En la ponderación de este indicador, en el periodo 2003-2012, la CESPM obtuvo 10, ya que al revisar su periodo de planeación y la secuencia en la ejecución de obras, vimos que, prácticamente, se ejecutó todo lo programado; además, la inversión per cápita fue de 5 000 pesos, mientras que la de Hermosillo fue cercana a los tres mil.

Autonomía financiera

Otra variable que está muy ligada a la planeación es el origen de los recursos financieros, en el entendido de que, entre mayor autonomía financiera, mayor capacidad para implementar las obras que se requieren. El valor otorgado a cada uno de los organismos se obtuvo de la relación *recursos propios y crediticios entre el total de inversión*. En el caso de la CESPM, del total de la inversión, 32 por ciento proviene de recursos propios; 14, de los financieros, y 39, de la Federación. La utilización de recursos propios destinado a la creación de infraestructura le permite al organismo planear con mayor libertad las obras que requiere. En AGUAH, una parte en su déficit de planeación se explica por la dependencia de recursos federales y estatales (63 y 24 por ciento, respectivamente); pero esta deficiente planeación parece ser un problema de carácter institucional del organismo, según lo sugieren los POA revisados, para dar seguimiento a la capacitación del personal, donde la mayoría de las actividades programadas tuvieron ± 20 por ciento de diferencia con lo ejecutado (véase la [figura 21](#)).

Tecnología

El uso de la tecnología es primordial en el funcionamiento de los organismos, tanto para planear como para agilizar los procesos de trabajo. Es indispensable contar con un sistema de base de datos confiable y las herramientas para procesar la información, como preámbulo para planear los objetivos y las metas a lograr en el futuro.

Medición del agua

Incrementar la eficiencia física, comercial y global de un organismo requiere de un análisis de la infraestructura que posee para detectar las carencias y proceder a planear las estrategias para subsanarlas. Para los directivos, un primer parámetro para observar la prioridad que representa ofrecer resultados satisfactorios es el control que poseen sobre la medición del agua. Durante el periodo 2003-2012, en AGUAH, la macromedición apenas tuvo un promedio de 61 por ciento, lo que indica que no tiene control sobre el agua que produce. Aun cuando cuenta con los micromedidores suficientes, toma lectura de aproximadamente 67 por ciento, lo que indica que el problema de planeación va más allá de la creación de obras. La compra masiva de medidores no significó un incremento en la micromedición; pero sí en su deuda, porque el organismo realizó las compras sin tener un diagnóstico adecuado y sin diseñar un programa para instalarlos en las viviendas que los requerían. Esto ocasionó que se cambiaran micromedidores que se encontraban en buen estado, mientras que continúan instalados muchos de los que se encontraban dañados. Esto se debe, en gran medida, a que el padrón de usuarios es poco confiable. En cambio, la CESPM tiene un mejor control sobre la medición de agua.

Sistema de lectura y centros de recaudación

Otro factor relacionado con la eficiencia comercial son los sistemas de lectura y entrega de recibos. A significa que la tecnología utilizada favorece la emisión y entrega de recibos sin errores y, por lo menos, con 10 días de anticipación; B, que favorece la emisión y entrega de recibos con pocos errores y, por lo menos, con 10 días de anticipación; C, que no favorece la emisión ni la entrega de recibos sin errores y con menos de 10 días de anticipación, y D, que no favorece la emisión ni la entrega de recibos, mismos que presentan errores, y con menos de 10 días de anticipación.

La CESPM se encuentra en la ponderación B, mientras que AGUAH se ubica en C, a pesar de que utiliza recursos tecnológicos y de trabajo similares a los de la CESPM. Sin embargo, el reporte de quejas por mala facturación en el 2012 en AGUAH fue de 28 por ciento del padrón de usuarios (72 270 quejas), mientras que el de la CESPM fue de 1.5 por ciento. Estos reportes generan la duda de si el problema detectado por AGUAH se debió a que el equipo no es el adecuado.⁹⁹

Por otra parte, los organismos requieren de suficientes centros de recaudación y otros recursos tecnológicos que favorezcan el pago del servicio sin contratiempo. A significa que tienen más de seis centros de recaudación estratégicamente ubicados en la ciudad, y cuentan con sistema de pagos por internet, bancos y tiendas de autoservicio; B, que tienen menos de seis centros de recaudación y cuentan con sistema de pagos por internet, bancos y tiendas de autoservicio; C, que tienen, por lo menos, más de tres centros de recaudación y cuentan con sistema de pagos por internet, bancos y tiendas de autoservicio, y D, que tienen menos de tres centros de recaudación y no cuentan con sistema de pagos por internet, bancos y tiendas de autoservicio. Después de realizar el análisis, observamos que ambos organismos tienen una ponderación de A, ya que cuentan con la infraestructura suficiente para facilitar la recaudación.

Debido a que un seguimiento adecuado a las denuncias o aclaraciones de los usuarios influirá en su ánimo para liquidar su consumo de agua, se midió, asimismo, la atención que ofrecen los organismos a sus usuarios a través de los CAT. A implica que cuentan con una línea telefónica de atención a los usuarios;

⁹⁹ Véase AGUAH 2012c. En la misma información que presenta a la CEA-Sonora, el organismo detecta otros factores que, al parecer, son los más relevantes: inadecuada preparación del personal, ya que son los responsables de informar para que el área responsable corrija las fallas; medidores que no están funcionando y otros que están obstaculizados para tomarles lectura, y el rezago en el pago a los contratistas que toman la lectura. De esta manera, la inversión realizada para agilizar la toma de lectura y entrega de recibos difícilmente va a mejorar los resultados, si no se resuelven los problemas anteriormente mencionados.

responden más de 90 por ciento de las llamadas, y le dan seguimiento a más de 90 por ciento de las llamadas recibidas; B, que cuentan con una línea telefónica de atención a los usuarios; responden 40-90 por ciento de las llamadas, y le dan seguimiento a más de 60 por ciento de las llamadas respondidas, y C, que no cuentan con línea telefónica de atención a los usuarios.

El sistema de trabajo de la CESPМ le permite responder prácticamente todas las llamadas y llevar un seguimiento adecuado de las denuncias presentadas, por lo que tiene una ponderación de A; en cambio, AGUAH tiene dificultades para contestar todas las llamadas y dar un correcto seguimiento a las quejas, lo que la ubica en B.

La infraestructura de los organismos para agilizar el pago del servicio, quizás no sea la idónea y, por lo tanto, en el corto o mediano plazo requiera reemplazarse o modificarse para hacer más cómoda la interacción con los usuarios; sin embargo, el principal problema que enfrenta AGUAH es la incapacidad de sus empleados para ofrecer respuestas satisfactorias. El organismo reconoce la necesidad de generar una cultura de calidad en el servicio al cliente; pero ésta solo puede lograrse si va acompañada de la delegación de más atribuciones al personal asignado en esas áreas o, de lo contrario, los usuarios continuarán buscando soluciones en asociaciones ajenas al organismo. En términos globales, en el uso de la tecnología, vimos que la CESPМ se encuentra mejor equipada, pero sobre todo, que la ha utilizado más eficientemente que AGUAH.

Recursos financieros

La gestión financiera es primordial para ejecutar las obras y proyectos de los organismos; sin embargo, como ya vimos, sus recursos financieros provienen de las transferencias gubernamentales y los recursos propios y crediticios. En la gestión de recursos propios se pone a prueba la capacidad de recaudación; para esto, no solamente se requiere de capacidad para facturar, infraestructura e innovaciones tecnológicas, sino de políticas adecuadas de gestión de cobranza y diseño de estrategias de recaudación.

Relación ingreso-egreso

La salud financiera se encuentra íntimamente relacionada con el binomio ingreso/egreso. A significa que el resultado del ingreso-egreso es positivo a lo largo de los cinco periodos anuales (2008-2012); B, en cuatro; C, en tres; D, en dos, y E, en uno. A lo largo del periodo, AGUAH ha presentado estados financieros deficitarios, y con la puesta en marcha del acueducto Independencia, las proyecciones sugieren un incremento en su costo de operación; además, se espera un déficit cada vez mayor ante la nula respuesta del organismo para generar las condiciones para mejorar la recaudación. La CESPМ, hasta el 2011, había tenido una relación ingreso-egreso positiva; sin embargo, el margen positivo fue disminuyendo hasta llegar a ser deficitario en el 2012.

Capacidad crediticia (2012)

La capacidad crediticia se ponderó de acuerdo con la calificación otorgada por Fitch Ratings, que presenta una clasificación dividida en 20 valores.¹⁰⁰ La calificación de la CESPМ fue de A-(MEX), que se ubica en el lugar 14 de entre las mejores. Para obtener un valor de 0-10 se dividió entre dos, considerando los primeros veinte lugares, de ahí su valor de 7 en el índice; AGUAH obtuvo una calificación BBB(MEX), un nivel por debajo de la

¹⁰⁰ AAA(mex), AA+(mex), AA(mex), AA-(mex), A+(mex), A-(mex), BBB+(mex), BBB(mex), BBB-(mex), BB+(mex), BB(mex), BB-(mex), B+(mex), B(mex), B-(mex), CCC(mex), CC(mex), C(mex), RD(mex), D(mex) (Fitch Ratins).

CESPM. Es importante señalar que, en los últimos años, la calificación otorgada a la CESPM ha descendido, como consecuencia a la menor disponibilidad de recursos.

Cartera vencida

Para la medición de la cartera vencida, se establecieron seis niveles: A es inferior a 10 por ciento de los ingresos. B, a 10-20 por ciento; C, a 21-40 por ciento; D, a 41-60 por ciento; E, a 61-80 por ciento, y F, a 81-100 por ciento.

En el 2012, en Mexicali, la cartera vencida representó 68 por ciento de los ingresos, y en AGUAH, 90 por ciento. Lo anterior se explica debido a que la CESPM posee mejores recursos organizacionales para mantener un mejor control del consumo de agua, lo que se refleja en una alta facturación y facilita la recaudación, a pesar de que las políticas de condonación implementadas en los últimos años han alejado a los usuarios de los centros de cobro. Esto también les ha permitido la gestión de créditos en mejores condiciones que a AGUAH, donde la recaudación de ingresos propios es poco significativa, como consecuencia del déficit de sus recursos organizacionales, principalmente, en la medición.

En términos generales, la CESPM tiene un mejor manejo de las finanzas (véase la [figura 19](#)); sin embargo, el uso del organismo como fuente de votos ha puesto en riesgo su capacidad financiera, ya que la disponibilidad de ingresos ha venido decayendo en los últimos años, y pasó de superávit a déficit en 2012, además de la desviación de recursos a otras áreas en el 2010, y las frecuentes políticas de estímulos a los usuarios.

EL SGRH DE AGUAH Y LA CESPM

Son muchos los factores que influyen en el desarrollo del personal; sin embargo, para este estudio se seleccionaron solamente cuatro, que son la base para comenzar a crear un modelo de gestión de carácter meritario: selección y contratación de personal; capacitación y desarrollo; salarios y estímulos, y sanciones.

En la designación del director general de los dos organismos, se señaló que impera la discrecionalidad del titular del Ejecutivo, al igual que en los nombramientos de la alta burocracia; es decir, no existe un mandato que obligue a que los nombramientos se otorguen a personas calificadas.

Selección, contratación y permanencia del personal de base

La autonomía de los organismos para seleccionar y contratar personal de base se calificó de acuerdo con tres categorías. A indica que es por convocatoria abierta y plena autonomía del organismo; B, por convocatoria abierta e injerencia del sindicato, y C, sin convocatoria y con intervención del sindicato.

Respecto al personal de base, los organismos carecen de autonomía para implementar mecanismos de selección y contratación que atraiga a los mejores prospectos, ya que tienen como contrapeso a los sindicatos, cuya influencia tiene su origen en el temor de la autoridad política de suspender el servicio. Sabemos que muchas acciones que realizan los gobernantes generan malestar en la población, y dejar de suministrar el servicio trastocaría la vida cotidiana de las familias, lo que tendría un impacto directo en los comicios. Esta situación ha sido bien entendida por los líderes sindicales, quienes también están al tanto de la situación financiera de los OOA. Además, la política de negociación contractual que ha prevalecido en nuestro país en las últimas dos décadas es el intercambio de beneficios por incrementos salariales, lo que ha provocado un déficit muy severo en las políticas de selección y contratación de personal de los dos organismos.

Por otra parte, para el empleado es importante tener asegurada su permanencia en el trabajo; lo que también debería serlo para las instituciones públicas. La seguridad laboral es benéfica para el trabajador, porque generalmente los salarios que ofrece el empleo público son mejores que los del sector privado; además, disminuir la rotación de personal, conjugado con políticas de capacitación y desarrollo, puede ser un factor que ayude a tener un aparato burocrático más eficiente. En este indicador, A significa que están claramente definidos los puestos de confianza, y que más de 60 por ciento de los de base labora con contrato definitivo; B, que están claramente definidos los puestos de confianza y menos de 60 por ciento de los de base labora con contrato definitivo, y C, que no están claramente definidos los puestos de confianza, y menos de 60 por ciento de los de base labora con contrato definitivo.

En AGUAH, prácticamente, todas las plazas que son de carácter permanente se encuentran ocupadas por personal con un contrato de trabajo indefinido, caso contrario de la CESPMM, en la que apenas 45 por ciento es personal de base, a pesar de que muchos de ellos tienen años laborando en el organismo. La política de seguridad laboral implementada por la CESPMM tiene varias causas, entre ellas, salarios altos (en comparación con el ICTPC de la ciudad), escasez de recursos financieros, además de flexibilidad laboral (facilidad para contratar o despedir personal).

En relación con los salarios, el organismo agregó dos niveles inferiores al escalafón laboral con salarios más acordes al ICTPC de la ciudad. Por otra parte, la implementación de un SGRH de carácter meritario puede ser el camino para asignar las plazas permanentes al personal que cumpla con el perfil, además de vincular la permanencia del trabajador con el cumplimiento de metas. Lo anterior evitaría la discrecionalidad en la asignación y remoción de empleados, a la vez que garantizaría las pensiones del personal que labora en el organismo. Esta situación ha generado problemas: en el 2011, cientos de trabajadores se manifestaron en el desfile del Primero de Mayo para exigir el reconocimiento a su antigüedad laboral (*El Burocrata* 2011) y el derecho a cotizar en el sistema de pensiones. En el 2013, el organismo enfrentaba 674 demandas laborales por despidos injustificados (*Monitor BC Info* 2013).

Desarrollo y capacitación

En un SGRH de carácter meritario, la capacitación y el desarrollo van de la mano, ya que, una vez otorgada la estabilidad laboral al trabajador, es necesario detectar las necesidades de capacitación que requiere para mejorar su desempeño, y darle la posibilidad de obtener un mejor puesto y, por lo tanto, un mejor salario. La medición de la capacitación se hizo mediante dos indicadores. Respecto a la capacitación (1) se consideró la planeación que se realizó en relación con el cumplimiento de acuerdo con lo programado en los POA anuales (periodo 2009-2013). A significa que la diferencia de cumplimiento es +10 por ciento en relación con los POA; B, +20 por ciento; C, +30 por ciento, y D, +40 por ciento. Este indicador también es útil para observar la capacidad de planeación del personal responsable de elaborar los POA.

Respecto a la capacitación (2), se consideró la medición del tiempo promedio de capacitación que regularmente otorga a sus trabajadores cada organismo; en este sentido, el valor se obtiene de *la diferencia entre el total de horas entre el total de empleados capacitados (multiplicado por 10)*. La elaboración de este indicador es complementario al anterior, ya que un organismo puede diseñar pocos programas o cursos de capacitación y, por lo tanto, tener un resultado en el indicador aceptable, sin que ello implique que favorece su desempeño. Es importante, además, la cantidad de tiempo que en promedio se les otorga a los trabajadores capacitados. En este sentido, en AGUAH se capacitaban 4 375 personas; pero solamente se les destinaron 311 horas, lo que

significa que, en promedio, a cada empleado se le destinaron 4.26 minutos.¹⁰¹ En la CESPM se destinaron 805 horas a 741 empleados, con un promedio de 65 minutos;¹⁰² sin embargo, solamente 42 por ciento de sus empleados fueron capacitados, ya que algunos recibieron más de un curso.

Desarrollo

En toda empresa, es muy importante valorar la relación que hay entre la capacitación y el desarrollo. A significa que para ascender al puesto inmediato superior existe una relación directa con la capacitación; se valora al más calificado y se somete a un periodo de prueba; B, que para ascender al puesto inmediato superior no existe una relación directa con la capacitación; pero se valora al más calificado y no se somete a un periodo de prueba; C, que los ascensos se otorgan por antigüedad; no se valora al más calificado, pero se somete a un periodo de prueba, y D, que los ascensos se otorgan por antigüedad, no se valora al más calificado ni se somete a un periodo de prueba.

En el sistema de escalafón y en el contrato colectivo de trabajo del 2012 de la CESPM, se prevé que aquellos trabajadores que hayan ocupado el mismo nivel en el escalafón laboral por dos años, automáticamente, ascienda al nivel inmediato superior. El caso de AGUAH es diferente, ya que, para que un empleado ascienda, es necesario someterse a una evaluación, y una vez asignado al puesto, se le fija un periodo de prueba para confirmar su permanencia, o bien seleccionar al segundo de la lista.

Como puede apreciarse, formalmente, AGUAH vincula la capacitación con el desarrollo; sin embargo, en los últimos años, ha tenido problemas para cumplir con su planeación, además de que le ha destinado muy poco tiempo a esta actividad. La CESPM, por el contrario, programó aproximadamente 494 horas más de tiempo para capacitación que AGUAH. A pesar de ello, 58 por ciento de su planta no recibió capacitación. En ambos casos, es evidente que requieren poner mayor atención en este aspecto: la CESPM debe vincular la capacitación con el desarrollo, y AGUAH debe mejorar su planeación.

Salarios

Otro aspecto ligado al bienestar del trabajador son los salarios, los cuales deben ser competitivos dentro del entorno en que se encuentran ubicados los OOA, pues al estar por debajo del promedio de la ciudad, incrementarían la rotación; pero tampoco deben ser tan altos que provoquen que el organismo deje de invertir en infraestructura y ponga en riesgo la cobertura y continuidad en la prestación del servicio. A significa que es superior al IPC de la ciudad, con prestaciones superiores a la Ley Federal del Trabajo; B, que es similar, con prestaciones similares a la Ley Federal del Trabajo, y C, que es inferior con prestaciones similares a la Ley Federal del Trabajo.

Tanto Hermosillo como Mexicali tienen ICTPC de 1 576 pesos, por encima del nacional (4 120 y 3 611 pesos, respectivamente); sólo que, como vimos anteriormente, en AGUAH es aproximadamente 50 por ciento superior, mientras que en la CESPM es prácticamente 300 por ciento superior. Este factor también ayuda a explicar la negativa del organismo para otorgar más bases, ya que el personal sindicalizado, en términos generales, es ligeramente más costoso que el de confianza.

¹⁰¹ Si consideramos el total de horas de capacitación del periodo (311) y lo dividimos entre el total de empleados (921), tenemos que por empleado se otorgó 33 por ciento de una hora en todo el periodo, mientras que anual fue de 6.6 por ciento.

¹⁰² Si consideramos el total de horas de capacitación del periodo (805) y lo dividimos entre el total de empleados (1 271), tenemos que por empleado se otorgó 63 por ciento de una hora, en todo el periodo, mientras que anual fue de 12.7 por ciento.

Sanciones

Es importante que los reglamentos contemplen las obligaciones y responsabilidades tanto del organismo como de los trabajadores, y se fijen las sanciones en caso de incumplimiento de manera autónoma, sin necesidad de requerir de la autorización de un ente externo como el sindicato. En este caso, A significa que el organismo es el único responsable de sancionar al trabajador, bajo causa justificada, y sin el respaldo del sindicato; B, que es responsable de sancionar al trabajador, bajo causa justificada, y con el respaldo del sindicato; C, que tanto el organismo como el sindicato son responsables de sancionar al trabajador, bajo causa justificada, y con el respaldo mutuo, y D, que tanto el organismo como el sindicato son responsables de sancionar al trabajador, sin causa justificada, y con el respaldo mutuo.

En sus marcos jurídicos, ambos organismos señalan las sanciones a las que está sujeto su personal por violar el reglamento de trabajo; pero, al igual que en los otros factores, los organismos deben solicitar la autorización del sindicato para hacerlas válidas.

En términos generales, ambos organismos presentan serias deficiencias en sus SGRH. De acuerdo con la [figura 32](#), la CESPUM presenta mejores capacidades; pero distan mucho de ser las idóneas, sobre todo por la falta de autonomía para seleccionar al personal de nuevo ingreso, ausencia de seguridad laboral en los empleados de confianza y la desvinculación de la capacitación con el desarrollo.

ANÁLISIS DE RESULTADOS DE ACUERDO CON EL ESQUEMA DE INVESTIGACIÓN

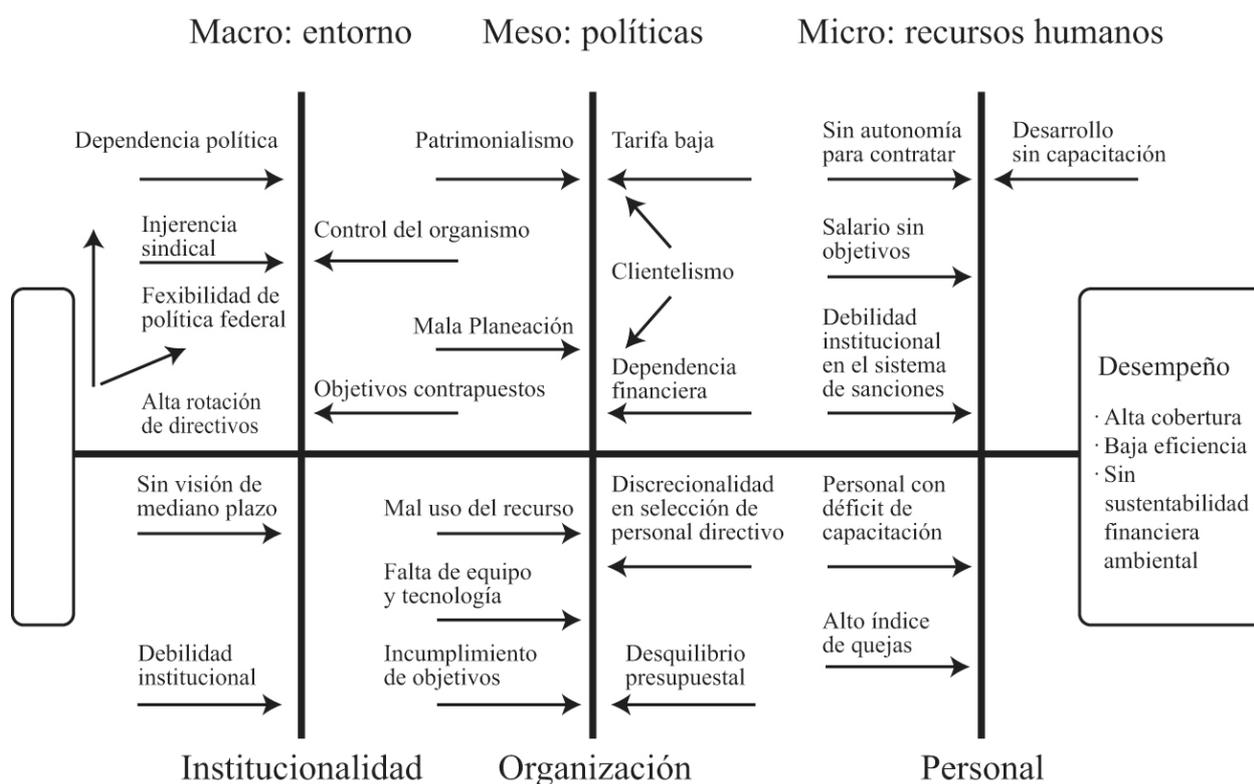
En el primer capítulo se expuso el diseño del esquema de gestión para evaluar los OOA de Hermosillo y Mexicali, de acuerdo con el enfoque de CI, y suponiendo un modelo de gestión, cuyo objetivo final es el manejo responsable del agua. En dicho capítulo, se señaló que el espacio donde se generan las condiciones que requieren los organismos para operar con eficiencia es en el nivel macro.

De acuerdo con los resultados del estudio, encontramos que, en el caso de Hermosillo, este espacio estuvo dominado por desencuentros entre los titulares de los tres niveles de gobierno, sin poder llegar a acuerdos para desarrollar objetivos comunes para mejorar el desempeño del organismo. Por una parte, la adscripción de AGUAH al municipio y su falta de autonomía bloqueó la posibilidad de gestionar los acuerdos que requería, y las concesiones que le ha otorgado la autoridad política a los sindicatos han afectado su SGRH y, por lo tanto, sus actividades. Por la otra, las políticas federales fueron poco efectivas para fortalecer sus CI, ya que le dieron prioridad a la asignación del recurso y se olvidaron de analizar el impacto social. En consecuencia, en el organismo predomina una visión de corto plazo, cuya prioridad ha sido el suministro de agua a cualquier costo.

El nivel meso se encuentra fuertemente influido por el nivel macro, pues la prioridad de la autoridad política ha sido mantener el control sobre el organismo con fines electorales. En este nivel se conjuga la carencia de atribuciones para que los organismos puedan operar con autonomía, con la carencia de equipo y tecnología; por ello, no sorprende el déficit financiero y el incumplimiento de sus objetivos.

El SGRH no desentona con los otros dos niveles, ya que la autoridad política ha creado las condiciones para mantener el control del organismo; en este sentido, carece de autonomía para crear un SGRH de carácter meritorio por las atribuciones que se le han otorgado al sindicato. En la contratación del personal de carácter permanente impera la discrecionalidad; no hay vinculación entre la capacitación y el desarrollo; los empleados no se sienten comprometidos con el trabajo que desempeñan; su salario es de carácter general y se carece de un sistema de incentivos que fomente el desempeño, por lo que no importa si realizan bien o mal sus actividades.

Figura 33. Caso Hermosillo. AGUAH



Fuente: Diagrama de Ishikawa. Elaboración propia.

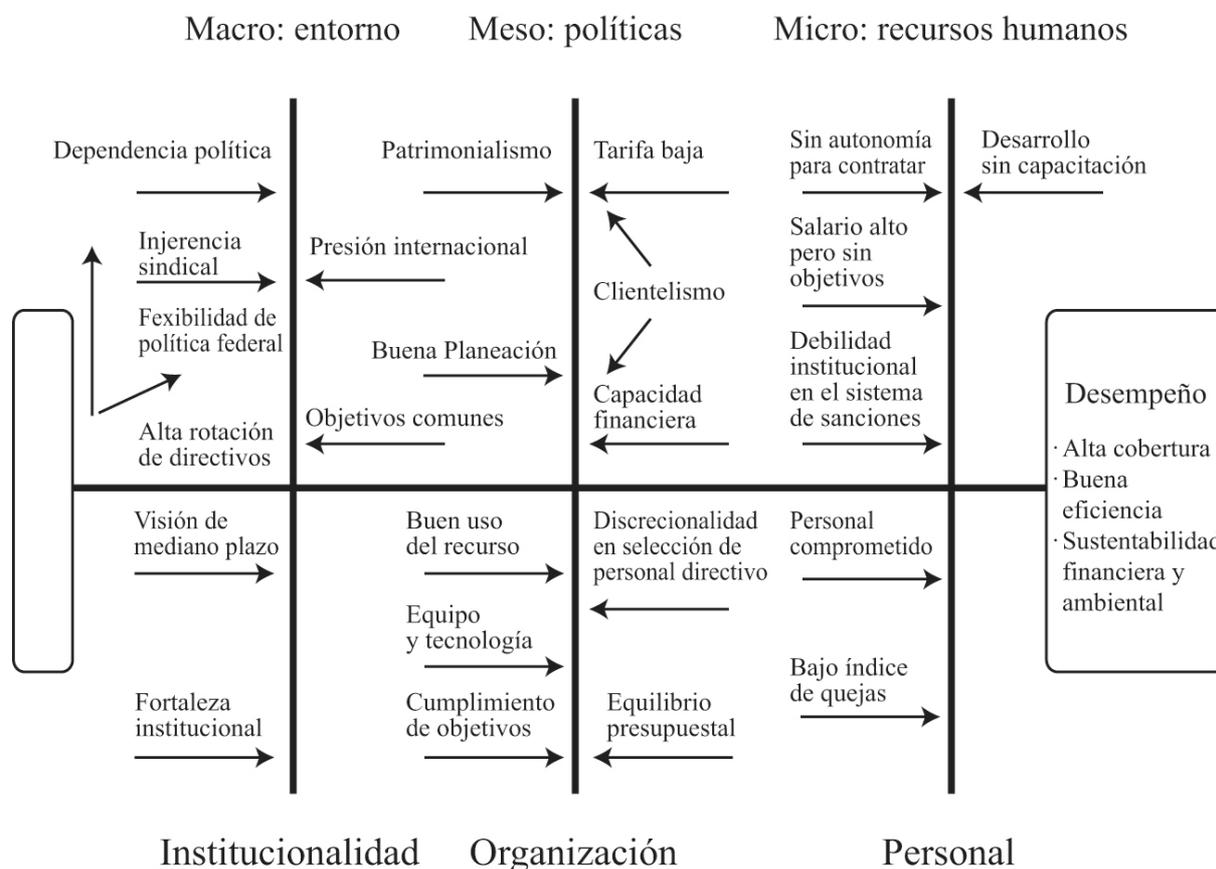
La interacción de todos estos factores se refleja en el desempeño del organismo, que si bien ha mantenido una buena cobertura del servicio de agua potable y alcantarillado, no lo ha hecho en los otros indicadores que son de igual relevancia. En el caso de la CESPM, en el nivel macro ha predominado la institucionalidad en las relaciones intergubernamentales, principalmente porque existe la presión del gobierno de Estados Unidos por hacer un buen uso del agua, y, si bien, la CESPM tiene una fuerte dependencia política al igual que AGUAH, su adscripción al gobierno estatal ha favorecido la construcción de programas de mediano y largo plazos con una visión clara de sus necesidades. A pesar de ello, también presenta áreas de oportunidad por corregir, como las atribuciones concedidas al sindicato y el diseño jurídico que no favorece la construcción de mejores capacidades.

En el nivel meso, en la [figura 34](#) (parte superior del esquema) podemos observar que operan las mismas condiciones que en el organismo de Hermosillo, donde la prioridad es mantener el control sobre el organismo con fines electorales, con la diferencia de que la exigencia fijada en el nivel macro ha sido la de mejorar y mantener el desempeño; por lo tanto, al organismo se le presenta la paradoja de cumplir con la misión de operar con eficiencia y utilizar sus recursos con fines electorales.

Finalmente, su SGRH es similar al de AGUAH, donde la prioridad de la autoridad política por mantener el organismo ajeno a huelgas y conflictos derivados del servicio ha cedido atribuciones al sindicato, mismas que afectan la implementación de un SGRH de carácter meritatorio. De esta manera, en la contratación del personal impera la discrecionalidad y no hay vinculación entre la capacitación y el desarrollo; el salario, al igual que en

AGUAH no se encuentra vinculado con el cumplimiento de metas, con la diferencia que en la CESPM es muy elevado, comparado con el ICTPC de la ciudad. Esto, al parecer, es un incentivo para que los empleados traten de realizar sus actividades con eficiencia. En términos generales, el organismo mantiene un desempeño aceptable; sin embargo, presenta áreas de oportunidad que pueden mejorarse.

Figura 34. Caso Mexicali, CESPM



Fuente: Diagrama de Ishikawa. Elaboración propia.

ASPECTOS COMPARATIVOS

En el desarrollo del capítulo, pudimos observar que las CI de los organismos son trascendentales para incrementar los recursos de los OOA y hacer un mejor uso de ellos. La explicación del resultado de los indicadores de gestión tiene su origen en las relaciones intergubernamentales, que es donde comienza a definirse la autonomía de los organismos para operar en relación con la autoridad política. La calidad de los recursos jurídicos, organizacionales y financieros que se les otorgan, vienen a fortalecer aún más su autonomía o dependencia.

En los dos organismos observamos una alta injerencia de la autoridad política; sin embargo, el gobierno estatal de Baja California ejerce un mayor control en el desarrollo y operación de la CESPM, fundamentalmente, en mantener e incrementar el desempeño, mediante la dotación de mejores recursos tecnológicos y financieros. En cambio, AGUAH, aun cuando no se encuentra en la absoluta orfandad

gubernamental, está expuesta a una agresiva intervención del gobierno estatal, que no siempre se ha reflejado en la toma de las mejores decisiones para el organismo. De esta manera observamos que el desempeño de ambos organismos se deriva de una correcta o incorrecta conjunción de factores políticos, financieros, organizativos, tecnológicos y humanos; pero, sobre todo, del interés que refleja la autoridad política (bajo la circunstancia que sea) por registrar altos indicadores de gestión.

CONCLUSIONES GENERALES

ESTUDIOS Y RESULTADOS

El modelo burocrático weberiano se fundamentó en la premisa de que las organizaciones funcionan mejor, en términos de racionalidad económica y eficiencia técnica, cuando cuentan con una estructura jerárquica bien definida, con atribuciones y responsabilidades claras y, sobre todo, con personal capacitado y sometido a evaluaciones. En este sentido, en México prevaleció la idea de que la forma de operar de nuestra burocracia (APT) se sustentaba en ese modelo y que la lentitud de sus procesos era generado por la duplicidad de funciones que ejecutaban distintas dependencias.

Ante la crisis operativa y financiera que enfrentó el gobierno mexicano a principios de los ochenta, fue necesario hacer un cambio en el modelo de gestión que tuviera como sus principales pilares el redimensionamiento del Estado como un mecanismo para reducir el gasto público. Sin embargo, se le prestó poca atención al hecho de que nuestra burocracia funciona de manera discrecional y se identifica mejor con el modelo patrimonialista, señalado por Max Weber como la antítesis de su modelo burocrático ideal (racional-legal). En ese ambiente de confusión y crisis económica, las reformas tipo NGP, gestadas en el plano internacional, fueron bien acogidas por el gobierno mexicano en la década de los noventa, con la intención de reducir el gasto fiscal, mediante una política de redimensionamiento del Estado, la cual proponía desincorporar todas aquellas actividades que podrían tener un mejor desempeño en el mercado, lo que implicó una reducción del gasto social. En el proceso de privatización, no solamente fueron desincorporadas empresas que tenían un carácter mercantil, sino que incluyeron la prestación de servicios públicos, entre ellos la del agua potable, sin valorar la importancia que representa este servicio en el bienestar y desarrollo económico, político y social de las comunidades.

Bajo el enfoque de la NGP, el agua potable se vislumbra como un problema de mercado que puede resolverse por medio de la racionalidad económica, de acuerdo con la ley de la oferta y la demanda. Sin embargo, no se considera que sea un monopolio, y el costo de la tarifa se aprueba de manera unilateral, sin ofrecer propuestas de políticas públicas que eviten la marginación del servicio a los sectores de la población vulnerable, que, más que tratarse de un problema de economía, es un problema de derechos fundamentales. Lo más grave es que el modelo se puso en práctica sin modificar el sistema patrimonialista que impera en nuestro gobierno, en el que la designación directa del personal burocrático y la falta de transparencia en la fiscalización del gasto es la norma, lo que trajo como consecuencia que los resultados de estas medidas no fueran los deseados.

Como consecuencia, las reclamaciones no se hicieron esperar en nuestro país y, junto con los nuevos paradigmas administrativos, se pugnó por una gestión pública de carácter transversal, en la que cobra importancia la figura ciudadana como un ente participativo en el diseño de las políticas, no solamente como beneficiario de un servicio. En este sentido, la gobernanza cuestionaba las principales directrices de la NGP, y hacía hincapié en la necesidad de valorar los procesos para poder, entonces con mayor precisión, medir los resultados de los organismos públicos, con el imperativo de la fiscalización del gasto, sin importar las

molestias que pudieran ocasionar los impactos de la política en la toma de decisiones. La idea de diseñar mecanismos para fiscalizar y garantizar el uso eficiente de los recursos públicos y, con ello, mejorar el desempeño del aparato burocrático, sigue siendo un pendiente. Las administraciones actuales aún no resuelven el problema patrimonial y, en el diseño e implementación de las políticas públicas, siguen omitiendo la creación de reglas para sujetar las decisiones de la autoridad política a procesos de consulta en los que predomine el bienestar general sobre el particular. En este sentido, la administración pública opera con nuevas ideas, pero con viejas costumbres, en las que sobresalen la falta de transparencia y la discrecionalidad en la toma de decisiones.

Aunque en la contrastación de la hipótesis se observó que la CESPMP tiene mejores CI y un mejor desempeño que AGUAH, es necesario señalar que, de acuerdo con el índice de CI, se encontró que ambos organismos presentan serios déficits, por lo que el desempeño diferenciado solamente podemos atribuirlo a los factores en donde se encuentran las diferencias más significativas. En el primer nivel de análisis, observamos que las organizaciones públicas requieren de diseños institucionales que favorezcan las relaciones intergubernamentales que, en lo referente a nuestros casos de estudio, estas ideas se refuerzan aun más; sin embargo, encontramos que ambos organismos presentan una fuerte dependencia de la autoridad política.

Respecto a la coordinación intergubernamental, es relevante la imposibilidad para visualizar la operación autónoma de los OOA, es decir, con recursos propios y sin la necesidad de generar acuerdos de trabajo con otros entes públicos que, aparentemente, son ajenos a la política de agua, como podrían ser la Secretaría de Salud o la de Desarrollo Social. Los OOA se encuentran ubicados analógicamente en un plano cartesiano, donde el eje de las Y representa el eje vertical, con cadenas de mando bien identificadas, mientras que el de las X representan el horizontal, en el que participan otras dependencias públicas, de igual, menor, o mayor relevancia. En estas, si bien el marco normativo señala de manera general la participación en materia de agua potable, ninguna de ellas posee la autoridad suficiente para fijar las funciones que deben desempeñar las otras.

La coordinación entre los OOA con otros entes de la administración pública, generalmente, depende del nivel de colaboración que existe entre los titulares de los poderes ejecutivos, ya que carecen de autonomía política para formar una agenda de trabajo que involucre a otros actores políticos. En consecuencia, el nivel de cooperación, en el mejor de los casos, va a depender de la destreza de la autoridad política para lograr los acuerdos que se requieren para mejorar el desempeño de los organismos; pero en otras circunstancias, la coordinación descansa en relaciones de amistad, totalmente ajenas a la formalidad institucional.

El arreglo jurídico institucional en materia hídrica fundamenta la primacía de la Federación respecto de las entidades federativas y municipios, y ha dejado poco espacio para que los OOA puedan ejecutar acciones orientadas a lograr la autosuficiencia y mejorar su desempeño. En los casos estudiados, se observa que la coordinación entre los niveles de gobierno descansa en apoyos mutuos, cuya aprobación de acuerdos se extiende a otras áreas; es decir, se carece de un sistema de coordinación institucionalizado que favorezca la discusión de proyectos de manera independiente y sin condiciones.

Baja California, primera entidad federativa en la que un candidato de la oposición al PRI logró por primera vez el triunfo a la gubernatura, se vio favorecida por el clima de cordialidad entre el PRI y el PAN en el escenario nacional, que evitó que se generaran desacuerdos entre el Poder Ejecutivo local con el Federal, y afectaran la cooperación entre ambos, donde el principal perdedor habría sido la entidad federativa. Si bien no se desarrollaron grandes proyectos que denotaran el desarrollo de la CESPMP, tampoco se encuentra evidencia de acciones ejercidas por la Federación que obstaculizaran el ejercicio de la administración estatal, incluidas las relacionadas con el agua potable. En este caso, la CESPMP se vio favorecida porque el gobierno estatal consideró prioritaria la política de agua potable, misma que contribuyó a la construcción de CI y, por lo

mismo, a mantener el crecimiento continuo del organismo, incrementando sus recursos y favoreciendo la planeación y ejecución de obras a través de los años.

Sonora, en cambio, estuvo gobernada hasta el año 2009 por el PRI, y, si bien hasta antes del año 2000 nuestro país estuvo gobernado también por el PRI, los representantes del municipio y el organismo no se preocuparon por implementar acciones para eficientar el uso del agua o por gestionar la obra hidráulica que requería la capital para solucionar el desabasto. Para el año 2000, cuando el tema del agua potable se retoma en la agenda pública, el escenario nacional partidista había cambiado, y ninguno de los dos niveles de gobierno de carácter local fue capaz de armar una estrategia común para darle solución. En ese entonces, AGUAH fue rehén de los desacuerdos que se generaron entre los representantes de los tres niveles de gobierno, como consecuencia de administraciones yuxtapuestas, y los proyectos prioritarios para la operatividad normal del organismo se vieron pospuestos por más de una década. Durante ese tiempo, AGUAH tuvo problemas para encontrar fuentes de abastecimiento y, por lo tanto, tuvo que dirigir hacia ese fin sus esfuerzos, y se olvidó de generar las condiciones que le permitieran eficientar el uso de sus recursos. Estos factores fueron suficientes para mantener estancadas las CI del organismo.

Asimismo, las prácticas de la coordinación intergubernamental en el ámbito nacional se reproducen en el ámbito local, y los acuerdos van en el sentido de acondicionar apoyos, y el diseño institucional que regula la integración y principales atribuciones de los organismos se encuentran asignadas a los representantes del Poder Ejecutivo. El trabajo desempeñado por la CONAGUA tampoco favoreció la construcción de CI, ya que lo prioritario ha sido la asignación de recursos, y se han olvidado de la fiscalización de gastos y los impactos de las obras en la población.

Los factores políticos han influido de manera relevante en la constitución de los recursos que actualmente poseen AGUAH y la CESPM para brindar el servicio. Entre los factores que han contribuido a la construcción de CI de esta última, se encuentran la cooperación y cordialidad en las relaciones intergubernamentales; la necesidad del gobierno estatal de coordinarse con el gobierno federal para formar una agenda en común y mantener una adecuada comunicación con el gobierno de Estados Unidos, por el tema del agua del Río Colorado, y, finalmente, el compromiso asumido por el gobierno estatal de mejorar el desempeño de los OOA, por medio de la gestión de créditos y supervisión en la ejecución de obras e indicadores de gestión del servicio.

En el caso de AGUAH, se observan varios factores que han afectado sus CI, entre ellos, la falta de comunicación entre los gobiernos yuxtapuestos que afectó las relaciones intergubernamentales y, con ello, la posibilidad de crear una agenda de trabajo que diera prioridad al desempeño del organismo. Como consecuencia, nos encontramos frente a un organismo paramunicipal incapaz de generar acuerdos con otras dependencias o instancias de gobierno y carente de recursos financieros, humanos y tecnológicos, cuya única opción para resolver el abasto de agua de la ciudad fue mediante programas de corto plazo. Los recursos con que AGUAH enfrentó sus problemas fueron insuficientes y, en ocasiones, mal utilizados, porque los recursos por sí solos no producen mejores desempeños, sino que se requiere de la intervención de otros factores, como el personal y el compromiso de los directivos por implementar mejores procesos de gestión.

Respecto a la capacidad administrativa de los organismos, los recursos jurídicos ocupan una posición especial, ya que legitiman las acciones que realizan e, incluso, definen los mecanismos para incrementar los recursos. El desarrollo del estudio confirma lo que estudios previos señalan sobre el rechazo de la autoridad política para dotar de facultades para profesionalizar al personal directivo de los organismos, manteniéndolos cautivos y a merced de las necesidades de la clase política, por ello, no es extraño observar que en el índice de CI, los dos organismos presentan los mismos déficits de capacidad en sus atribuciones jurídicas y, con ello, obstaculizan la creación de estrategias para mejorar el desempeño. En este sentido, el marco jurídico para nombrar al personal directivo y la gestión de la política de tarifa y cobranza formaliza

el carácter discrecional a través del cual, tanto AGUAH como la CESPM, legitiman sus acciones. Esto no significa que, en estas ciudades, los responsables del manejo del agua potable violen los preceptos jurídicos con la finalidad de utilizar los recursos organizativos con fines electorales, sino que se encuentran jurídicamente facultados para hacerlo.

No obstante, observamos diferencias significativas en las CI de los organismos respecto a sus recursos organizativos (recursos materiales, financieros y tecnológicos), y las explicaciones se conectan directamente con el entorno que las rodea (factores macro). La CESPM posee los recursos materiales y tecnológicos para realizar sus actividades, además de que ha contado con el apoyo del gobierno estatal para gestionar recursos crediticios que, a su vez, se han condicionado a la ejecución de obras y al incremento de su desempeño. En este sentido, ha logrado impactar positivamente en su ejercicio por medio de la inversión, a pesar de las limitaciones jurídicas y las políticas clientelares diseñadas por el gobierno estatal, y en sus indicadores de gestión, observamos que utilizan mejor sus recursos. En AGUAH, en cambio, se observan serios déficits de CI, algunos de ellos como consecuencia de la falta de inversión, ya que el organismo carece de los recursos materiales y tecnológicos que le permitan agilizar los procesos de trabajo; entre otros, la falta de infraestructura para medir la producción global de agua o la micromedición, aunque también se observa que algunos indicadores se mantienen estables e, incluso, con decrementos, como la macromedición o la cartera vencida. Lo más crítico en AGUAH es la subutilización de recursos que han dado como resultado, por ejemplo, la lectura deficiente de los micromedidores por falta de planeación, o la gran cantidad de quejas recibidas por la mala facturación.

En el manejo de las finanzas, AGUAH se caracteriza por ser un organismo deficitario, con un bajo nivel de recaudación por concepto de consumo de agua, lo que impacta en su capacidad crediticia y en la inversión ejercida en el periodo estudiado. A esto, hay que agregarle que el organismo, generalmente, se utiliza como herramienta de la clase política para promoverse, por lo que no sorprende la reprogramación de obras en su planeación. Por su parte, hasta el 2011, la CESPM mantuvo finanzas sanas; sin embargo, la reasignación de recursos financieros estatales y las políticas clientelares han llevado al organismo a tomar medidas para reducir el gasto corriente, como la agregación de dos subniveles en el escalafón laboral, con salarios muy por debajo de lo que anteriormente cobraba un trabajador de nuevo ingreso. Sin embargo, esta medida no ha sido suficiente para resarcir las pérdidas de recursos por concepto de la cartera vencida, y ha creado la imagen de un organismo que prefiere castigar a sus trabajadores antes que reconocer que una parte del problema financiero se debe a la implementación de políticas clientelares que estimulan a los usuarios para dejar de pagar el servicio.

El SGRH es otro factor que no contribuye en el desempeño de los OOA, debido a que los sindicatos inciden directamente y de manera muy similar en el ejercicio de ambos organismos, al interferir en actividades que van más allá de la búsqueda de mejores condiciones laborales para sus agremiados. Sin embargo, el sindicato es una figura institucionalizada en nuestro sistema político, que permea por igual todas las instancias de la administración pública, y la presión que ejerce sobre los OOA no es producto de malas negociaciones de sus directivos. Generalmente, el responsable de llevar las negociaciones por parte del organismo lo designa directamente la autoridad política, y en este intercambio de peticiones y propuestas, comúnmente se ignoran las necesidades del organismo. La escasez de recursos no es un impedimento en el momento de negociar, ya que los sindicatos han encontrado otros mecanismos para sustituir los incrementos salariales, como jornadas laborales más cortas, aumento de días asueto, mejores aguinaldos, fondos de retiro, etcétera. Mientras la autoridad política apuesta por mantener el control del organismo como máxima prioridad, la influencia del sindicato en el sistema de recursos humanos sólo puede explicarse por la necesidad de la clase política de mantenerse en el poder, no importa si cede el control del organismo a otro partido político, siempre y cuando lo conserve bajo su tutela.

No obstante que los SGRH de ambos organismos presentan serias deficiencias, el de Mexicali implementa mejores programas de capacitación; además, los salarios y prestaciones que otorga a sus trabajadores son un incentivo para que desempeñen con eficiencia sus funciones, de ahí que el personal de la CESPM cometa menos errores en el ejercicio de sus actividades.

RETOS Y RECOMENDACIONES

Los OOA de Hermosillo y Mexicali enfrentan muchos retos; pero el principal (que seguramente puede hacerse extensivo a un gran número de organismos del país) es lograr incorporar en la agenda pública el tema del agua potable como lo que es: un recurso finito y muy escaso, vital para el desarrollo equilibrado de las regiones y uno de los pilares del bienestar social. Una vez logrado este objetivo, podrá delinarse una política de agua potable para resolver los problemas ambientales que conlleva su excesivo consumo y la ineficiencia con que operan los organismos en la prestación del servicio. Como del presente estudio se excluyó el tema ambiental generado por la explotación del recurso, nos centraremos en los retos específicos de los OOA.

El marco de análisis sugiere que las organizaciones enfrentan dos problemas, uno de origen, que es cumplir con los objetivos formales que le dieron vida, que se traducen en brindar el servicio de agua potable con calidad y a bajo precio. Cumplir con este objetivo para cualquier organización es un reto mayúsculo, más para dos organismos públicos que se encuentran regulados por un marco jurídico que limita la posibilidad de fijar una tarifa acorde al costo de producción, y en un país con serios problemas financieros como el nuestro. En este sentido, resolver esta situación desde un punto de vista estrictamente técnico requiere de personal altamente capacitado y comprometido con el proyecto.

El otro problema tiene que ver con los dirigentes políticos, quienes los ven como medios de promoción y utilizan los escasos recursos que poseen para gestionar políticas de carácter clientelar, sin importarles comprometer la prestación del servicio con tal de obtener el favor de los ciudadanos en las urnas. Esta situación ha generado un problema igualmente delicado: la apatía de los usuarios por cubrir su consumo de agua, pues el usuario incumplido conoce de antemano los programas públicos para ponerse al corriente sin que le cueste un peso de más, y aun con la esperanza de recibir descuentos o la condonación del adeudo.

Para implementar las medidas que corrijan lo anterior, en primer lugar, la autoridad política debe estar consciente de la importancia del agua potable y dejar de intervenir directamente en decisiones trascendentales para los organismos. De esta manera, a los organismos solamente les quedaría preocuparse por diseñar las estrategias adecuadas para brindar un servicio de buena calidad a un bajo costo; pero que, además, tengan el apoyo de los ciudadanos. En este último punto, los dos OOA tienen contempladas estrategias para brindar el servicio de manera incluyente (como la tarifa social o la condonación de adeudos a sectores marginados), solamente que no han logrado tener éxito en su implementación, debido a que generalmente los posibles beneficiarios desconocen los programas. El reto inmediato es focalizar este beneficio a los sectores sociales que realmente lo necesitan.

En segundo lugar, es necesario quitarle el control de los organismos a la autoridad política. Este es, quizás, el reto más difícil de superar, porque ni siquiera los partidos políticos de oposición de Baja California, y Hermosillo, Sonora, que tienen posibilidades muy remotas de ganar la gubernatura o el municipio, plantean esta medida, y anteponiendo la lógica de poder, prefieren mantener el statu quo vigente. Sin embargo, esta medida no es irrealizable; de hecho, algunas ciudades mexicanas transfirieron el servicio a empresas privadas, sólo que no queda claro cuál sea la ventaja de este esquema de gestión, porque, si bien lograron mejorar el desempeño en algunos de sus indicadores, como el de la recaudación, no hay indicios que muestren que puede ser un modelo a seguir, principalmente porque los recursos que invierten siguen siendo públicos y las

ganancias privadas; pero, sobre todo, porque no han mostrado su interés por diseñar programas para modificar el comportamiento en el consumo y mantener el equilibrio ecológico.

Ante esa situación, una propuesta de política pública adecuada a nuestro marco normativo sería la de darles a los OOA el carácter de organismos constitucionales autónomos,¹⁰³ como el Banco de México o el Instituto Nacional Electoral, entre otros. Bajo esta figura, el nombramiento del director de los organismos ya no recaería en la figura del titular del Ejecutivo, sino en los congresos locales, previa configuración de perfiles fundamentados en el conocimiento de la materia y por periodos más amplios, evitando que coincidan con los cambios de gobierno. De igual forma, para el nombramiento del personal directivo, se diseñarían las bases para hacerlo conforme a un perfil de puestos y permanencia, en el que prevalezcan criterios meramente técnicos para profesionalizar el aparato burocrático. Una vez logrado este acuerdo, la primera tarea sería la de diseñar políticas públicas que beneficien solamente a los sectores que realmente lo necesiten. Pero mientras esto suceda, vamos a seguir observando las mismas dificultades que enfrentan los organismos de agua y los déficits en su desempeño.

¹⁰³ “Los órganos constitucionales autónomos son aquellos creados inmediata y fundamentalmente en la Constitución, y que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado. También pueden ser los que actúan con independencia en sus decisiones y estructura orgánica, depositarios de funciones estatales que se busca desmonopolizar, especializar, agilizar, independizar, controlar y/o transparentar ante la sociedad, con la misma igualdad constitucional” (Ugalde 2010, 254).

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

APAZU	Programa de Agua Potable y Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas
APT	Administración Pública Tradicional
AGUAH	Agua de Hermosillo
BDAN	Banco de Desarrollo de América del Norte
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CATI	Centro de Atención e Información
CCAGUAH	Consejo Consultivo de Agua de Hermosillo
CEA	Comisión(es) Estatal(es) de Agua
CEABC	Comisión Estatal de Agua de Baja California
CEASON	Comisión Estatal de Agua de Sonora
CESPM	Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali
CI	Capacidad institucional
CILA	Comisión Internacional de Límites y Aguas
CLAD	Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
COAPAES	Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Sonora
COFIDAN	Corporación Financiera de América del Norte, S.A. de C.V. SOFOM, E.N.R
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social en México
DDOC	Departamento de Desarrollo Organizacional y Capacitación
DGAP	Dirección General de Agua Potable
DOF	<i>Diario Oficial de la Federación</i>
DNC	Detección de Necesidades de Capacitación
DRH	Dirección de Recursos Humanos
EPA	Environmental Protection Agency
FMI	Fondo Monetario Internacional
GRH	Gestión de Recursos Humanos

ICTPC	Ingreso corriente total per cápita
JPIC	Japan Bank for International Cooperation (Crédito japonés)
LAES	Ley de Agua del Estado de Sonora
LCESPEBC	Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos del Estado de Baja California
NGP	Nueva Gestión Pública
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OOA	Organismo(s) Operador(es) de Agua
PAN	Partido Acción Nacional
PED	Plan Estatal de Desarrollo
PEH	Plan Estatal Hídrico
PMAPASSDAR	Programa Municipal de Agua Potable, Alcantarillado Sanitario, Saneamiento y Disposición de Aguas Residuales 2007-2009
PMD	Plan Municipal de Desarrollo
PIHSAYABC	Proyecto de Infraestructura Hidráulica para el Saneamiento Ambiental y el Suministro de Agua Potable en Baja California
POA	Programa(s) Operativo(s) Anual(es)
POEBC	<i>Periódico Oficial del Estado de Baja California</i>
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PROSANEAR	Programa de Saneamiento de Aguas Residuales
PROTAR	Programa de Tratamiento de Aguas Residuales
PTAR	Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales
PV	Partido Verde
ROPIHAPAS	Reglas de Operación para los Programas de Infraestructura Hidroagrícola y de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento
Sonora, SI	Sonora Sistema Integral
SEMARNAT	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
SGRH	Sistema de Gestión de Recursos Humanos
SRH	Secretaría de Recursos Hídricos
TPP	Tarifa promedio ponderada

BIBLIOGRAFÍA

- Aboites Aguilar, Luis, Diana Birrichaga y Jorge Alfredo Garay. 2010. El manejo de las aguas mexicanas en el siglo XX. En *El agua en México. Cauces y encauces*, compilado por Blanca Jiménez, María Luisa Torregrosa y Luis Aboites, 21-49. México: Academia Mexicana de Ciencias y Comisión Nacional del Agua.
- Agranoff, Robert y Michael McGuire. 1998. Multinetwork management: collaboration and the hollow state in local economic policy. *Journal of Public Administration Research*. (1): 67-91.
- Aguilar Benítez, Ismael. 2011. Viabilidad financiera de los servicios del agua: una comparación de tres pares de ciudades en la frontera México-Estados Unidos. En *Los servicios de agua en el norte de México. Gestión, manejo financiero y aspectos ambientales*, 133-184. México: El Colegio de la Frontera Norte y El Colegio de Sonora.
- Aguilar V., Luis. 2011. Políticas públicas y transversalidad. En *La evaluación de políticas públicas en México*, coordinado por José María Ramos, José Sosa y Félix Acosta, 24-42. México: El Colegio de la Frontera Norte e Instituto Nacional de Administración Pública.
- Aguilar V., Luis. 2010. *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Aguilar V., Luis. 1993. Estudio introductorio. En *La implementación de las políticas*, 15-92. México: Porrúa.
- Akhmouch, A. 2012. "Water governance in Latin America and the Caribbean: a multi-level approach", OECD Regional Development Working Papers, núm. 2012/04: <http://dx.doi.org/10.1787/5k9crzqk3ttj-en> (15 de abril, 2015).
- Arellano, David. 2002. Nueva gestión pública: ¿El meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México. *Reforma y Democracia* (23): 1-21.
- Arellano, David y Enrique Cabrero. 2005. La nueva gestión pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público. *Gestión y política pública* (3): 599-618.

- Arellano, David. 2000. Introducción. En *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, coordinado por David Arellano, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo, 5-18. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas y Porrúa.
- Atrio, Jorge y María Sol Piccone. 2008. De la administración pública a la gerencia pública. El porqué de la necesidad de gestionar la transición. *Reforma y Democracia* (42): 1-22.
- Bal-Ondeo. 2011. Diagnóstico gestión comercial de Agua de Hermosillo.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2006. *La política de las políticas públicas*. México: Planeta Mexicana.
- Barzelay, Michael. 2003. *La nueva gestión pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bendix, Reinhard. 2001. *Max Weber*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Birrichaga, Diana. 2009. Legislación en torno al agua, siglos XIX y XX. En *Semblanza histórica del agua en México*, coordinado por Comisión Nacional del Agua, 43-60. México: Comisión Nacional del Agua y Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Bours C., Eduardo. 2003. Plan Estatal de Desarrollo 2003-2009. Hermosillo: Gobierno del Estado de Sonora.
- Cabrero Mendoza, Enrique. 2000. Gerencia pública municipal. Marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales. En *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*, coordinado por Enrique Cabrero y Gabriela Nava, 19-90. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas y Porrúa.
- Cadena, Cecilia, Graciela Cruz y Sergio Franco. 2012. Agua potable y redes de política pública entre la captura y la exclusión. Caso de los comités independientes de agua potable en el municipio de Toluca. En *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*, coordinado por Francisco Porras, 197-244. México: Instituto Mora y Sociología Contemporánea.
- Caldera Ortega, Alex R. 2014. La calidad del gobierno local en Guanajuato. En *Libertades y participación política. Desafíos para la consolidación democrática en Guanajuato*, coordinado por Jesús Aguilar, 71-120. México: Fontamara, Programa de Mejoramiento del Profesorado y Universidad de Guanajuato.
- Caldera Ortega, Alex R. 2008. Balance y expectativas de la gobernanza del agua en Aguascalientes. Una reflexión en torno a los quince años de participación privada en el servicio de agua potable y alcantarillado. En *El agua potable en México. Historia reciente, actores, procesos y propuestas*, coordinado por Roberto Olivares y Ricardo Sandoval, 187-201. México: Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento de México.

- Caldera Ortega, Alex R. y Roberto Reyes. 2014. Calidad del gobierno en la región Centro-Bajío de México. En *Actores e instituciones en el desarrollo. Deducciones desde la región Centro-Bajío de México*, coordinado por J. A. Rodríguez, Jesica Vega y Daniel Tagle, 39-69. México: Universidad de Guanajuato y Miguel Ángel Porrúa.
- Calderón Hinojosa, Felipe. 2007. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Ciudad de México: Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/> (10 de diciembre, 2017).
- Camacho, J. I. 2014. La flexibilidad laboral y la negociación colectiva. En *Temas selectos de derecho laboral*, coordinado por P. Kurczyn y R. Tena, 1-38. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cano, Rafael. 2014. La visión equivocada de Samuel. ¡EHUI!.com, 10 de enero: <http://www.ehui.com/2014/01/10/la-vision-equivocada-de-samuel> (15 de enero, 2014).
- Cejudo, Guillermo y Dionisio Zabaleta. 2009. La calidad del gobierno: una definición basada en atributos del ejercicio del poder. *Reforma y Democracia* (45): 1-18.
- Cejudo, Guillermo, Gilberto Sánchez y Dionisio Zabaleta. 2009. El (casi inexistente) debate conceptual sobre la calidad del gobierno. *Política y Gobierno* (1): 115-156.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). 2003. Carta Iberoamericana de la Función Pública. Bolivia: CLAD: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf/view> (10 de abril, 2014).
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). 1998. Una nueva gestión pública para América Latina. Documentos del CLAD, 7-23: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000161.pdf> (9 de agosto, 2017).
- Cerrillo Martínez, Agustín. 2005. *La gobernanza hoy. Diez textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Christensen, Tom y Per Laegreid. 2005. El estado fragmentado: los retos de combinar eficiencia, normas institucionales y democracia. *Gestión y Política Pública* (3): 557-598.
- Cohen, Michael, James G. March y Johan P. Olsen. 2011. El bote de basura como modelo de elección organizacional. *Gestión y Política Pública* (2): 247-290.
- Collado, Jaime. 2008. Entorno de la provisión de los servicios de agua potable en México. En *El agua potable en México. Historia reciente, actores, procesos y propuestas*, coordinado por Roberto Olivares y Ricardo Sandoval, 3-28. México: Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento de México.

- Comisión Estatal de Agua-Sonora. 2010. *Análisis costo-beneficio social del proyecto de abastecimiento de agua potable "Acueducto Independencia" para Hermosillo, Sonora*. Guadalajara: Servicios de Consultoría y Asesoría para Evaluación de Proyectos, S. C.
- Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali (CESPM). 2006. Informe de Actividades de la CESPM 2002-2006.
- Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali (CESPM). 2003a. Abasto de agua. Sitio oficial: <http://www.cespm.gob.mx/plantaspot.html> (15 de octubre, 2013).
- Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali (CESPM). 2003b. Redes de agua potable Ciudad de Mexicali, localidades del Valle y San Felipe. Sitio oficial: <http://www.cespm.gob.mx/redesaguapotable.html> (15 de octubre, 2013).
- Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). 2015. Sitio oficial: <http://www.conagua.gob.mx/> (15 de abril, 2015).
- Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). 2014. Sitio oficial. <http://www.conagua.gob.mx/> (3 de mayo, 2014).
- Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). 2013. *Situación del subsector agua potable, alcantarillado y saneamiento*. México: Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y Comisión Nacional del Agua.
- Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). 2008. Programa Nacional Hídrico 2007-2012: http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Contenido/Documentos/PNH_05-08.pdf (14 de mayo, 2012).
- Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). 2006. Programa playas limpias: <http://www.cna.gob.mx/eCNA/Espaniol/Directorio/Default.aspx> (31 de enero, 2006).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). 2012. *Evaluación de consistencia y resultados 2011-2012. Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas*. México: Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (coneval). 2010. Medición de la pobreza: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Medicion-de-la-pobreza-municipal-2010.aspx> (3 de marzo, 2013).
- Contreras, Hugo. 2007. Regulación de las empresas privadas de agua y saneamiento en México y lecciones para la política pública. En *Gestión y regulación de los servicios de agua potable y saneamiento. La experiencia mexicana e internacional*, coordinado por Polioptro F. Martínez et al., 89-100. Cuernavaca: Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, Comisión Económica para América Latina y Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

- Coronilla, Raúl y Arturo del Castillo. 2000. El cambio organizacional: enfoques, conceptos y controversias. En *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, coordinado por David Arellano, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo, 71-136. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas y Porrúa. México.
- Cortez, Lara Alfonso A. 1999. Dinámicas y conflicto por las aguas transfronterizas del Río Colorado: el proyecto All-American Canal y la Sociedad Hidráulica del Valle de Mexicali. *Frontera Norte* (21): 33-60.
- Crítica*. 2013. <http://www.critica.com.mx/vernoticias.php?artid=50807&mas=2> (3 de mayo, 2014).
- Crozier, Michel y Erhard Friedberg. 1990. *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. México: Alianza Editorial Mexicana.
- De la Garza, Enrique. 2003. *Sindicatos, flexibilidad y productividad*. <http://docencia.izt.uam.mx/egt/congresos/sindprodflex.pdf> (20 de octubre, 2014).
- Del Pardo, María del Carmen. 2005. El servicio civil de carrera para un mejor desempeño de la gestión pública. México: Auditoría Superior de la Federación. Serie Cultura de Rendición de Cuentas, núm. 8.
- Domínguez, Judith. 2010. El acceso al agua y saneamiento: Un problema de capacidad institucional local. Análisis en el estado de Veracruz. *Gestión y Política Pública* (2): 311-350.
- Dual, Krauss Miguel. 1972. *La administración de personal en el sector público. Un enfoque sistémico*. México: Instituto de Administración Pública.
- El Burócrata*. 2011. Burócratas de CESPMS exigen solución a sus demandas laborales: <http://www.elburocrata.com/2011/05/02/trabajadores-de-cespm-exigen-solucion-a-sus-demandas-laborales/> (29 de abril, 2015).
- El Imparcial*. 2014. En riesgo agua las 24 horas para el 2015: <http://www.elimparcial.com/EdicionEnLinea/Notas/Noticias/21062014/855286-En-riesgo-agua-las-24-horas-para-el-2015.html> (21 de junio, 2014).
- El Universal*. 2003. Concluye organismo de agua huelga de dos meses en Hermosillo, 28 de marzo: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/130782.html> (11 de abril, 2014).
- Elorduy Walther, Eugenio. 2002. Plan Estatal de Desarrollo 2002-2007. Mexicali: Gobierno del Estado de Baja California.
- Evans, Peter, Dietrich Rueschmeyer y Theda Skocpol (eds.). 1985. *The bringing the State back in*. Cambridge: Cambridge University Press.

Fitch Ratings México: <http://www.fitchratings.mx/default.aspx> (30 de enero, 2016).

Flores, Jenny e Ismael Aguilar. 2011. Descentralización y gestión de los servicios del agua: los casos de Tijuana y Nuevo Laredo. En *Los servicios de agua en el norte de México. Gestión, manejo financiero y aspectos ambientales*, coordinado por Ismael Aguilar, 65-98. México: El Colegio de la Frontera Norte y El Colegio de Sonora.

Fuentes Flores, César. 1992. Análisis de la evolución del padrón de cultivos y su efecto en la reorganización de la producción agrícola en el valle de Mexicali (1965-1985). *Frontera Norte* (7): 179-202.

Fukuyama, Francis. 2013. What is governance? *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* S/N, 1-22.

García, Santiago. 2006. Emplazará sindicato al organismo Agua de Hermosillo el 24 de diciembre; Salvador Corrales. Dossier Político, 29 de noviembre: <http://www.dossierpolitico.com/vernoticiasanteriores.php?artid=14984&relacion=dossierpolitico> (19 de marzo de 2015).

Gobierno del Estado de Baja California. Transparencia: <http://www.transparenciabc.gob.mx/portal/areas/paraestatales/cespm.html> (9 de septiembre de 2013).

Grindle, Merilee S. y Mary E. Hilderbrand. 1995. Building sustainable capacity in the public sector: what can be done? *Public Administration & Development* (1986-1998): 441-463.

Grindle, Merilee S. 1977. Patrons and clients in the bureaucracy: career networks in Mexico. *Latin American Research Review* (1): 37-66.

Guerrero, Omar. 2008. El fin de la nueva gerencia pública. Estado, gobierno y gestión pública. *Revista Chilena de Administración Pública*: 5-22.

Hall, Thad E. y Laurence J. O'Toole Jr. 2000. An analysis of national legislation, 1965-1966 and 1993-1994. *Administration & Society* (31): 667-686.

Haro, Noemí, Edmundo Loera, José Luis Moreno y Alejandro Salazar. 2016. Batallando en el desierto: ineficiencia y conflictos por el manejo del agua potable en Hermosillo. En *Fugas de agua y dinero. Factores político-institucionales que inciden en el desempeño de los organismos operadores de agua potable en México*, coordinado por Alejandro Salazar, 188-231. México: El Colegio de Sonora.

Hecló, Hugh. 1993. Las redes de asuntos y el Poder Ejecutivo. En *Problemas públicos y agenda de gobierno*, coordinado por Luis Aguilar V., 253-284. México: Porrúa.

- Hinojosa, Huerta Osvel y Yamilett Carrillo Guerrero. 2010. La cuenca binacional del Río Colorado. En *Las cuencas hidrográficas de México. Diagnóstico y priorización: Instituto Nacional de Ecología y cambio climático*, coordinado por Helena Cotler Ávalos, 180-187. México: Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales: <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/639/rcolorado.pdf>
- Hood, Christopher. 1991. A Public Management for all Seasons? *Public Administration* 69: 3-19.
- Ibarra, Eduardo y Luis Colado. 1992. Teoría de la organización y administración pública. Insuficiencias, simplezas y desafíos de una maltrecha relación. *Gestión y política pública* (1): 49-75.
- Ingraham, Patricia. 1993. Of pigs and pokes and policy diffusion: another look at pay for performance. *Public Administration Review* (53): 348-356.
- Ingraham, Patricia y Amy Kneedler. 2000. Dissecting the black box revisited: characterizing government management capacity. En *Models and methods for the empirical study of governance*, editado por Laurence E. Lynn Jr., 292-317. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana (IEE): <http://www.ieesonora.org.mx/index.php#estadistica/2003/2003.htm>. (23 de octubre de 2013).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 2015. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG): <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/encig/2015/default.html> (25 de febrero de 2016).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 2014. Sonora, cuéntame. Información por entidad: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/son/poblacion/default.aspx?tema=me&e=26> (3 de mayo, 2014).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 2010. Censo de Población y Vivienda.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 2007. *La agricultura en Baja California. Censo agropecuario 2007*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Kettl, Donald F. 1997. The global revolution in public management: driving themes, missing links. *Journal of Policy Analysis and Management* (3): 446-462.
- Kneedler D. Amy, Sally Coleman Selden y Patricia W. Ingraham. 2000. Measuring government management capacity: a comparative analysis of city human resources management systems. *Journal of Public Administration Research and Theory* (10): 381-411.

- La Crónica*. 2014. Pide Edil analizar transferencia de la CESPМ al municipio. 22 de enero: <http://www.lacronica.com/EdicionEnLinea/Notas/Noticias/22012014/799950-Pide-Edil-analizar-transferencia-de-Cespm-al-municipio.html> (28 de enero, 2014).
- Ley, Judith y Norma A. Fimbres. 2011. La expansión de la ciudad de Mexicali: una aproximación desde la visión de sus habitantes. *Región y Sociedad* (52): 209-238.
- Lusthaus, Charles, Marie-Hélène Adrien, Gary Anderson, Fred Carden y George Plinio Montalván. 2002. *Evaluación organizacional: marco para mejorar el desempeño*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lutz Ley, América N. y Alejandro Salazar Adams. 2011. Evolución y perfiles de eficiencia de los organismos operadores de agua potable en México. *Estudios Demográficos y Urbanos* 26 (3): 563-599.
- Mansilla, H. C. F. 1991. Neopatrimonialismo, élite de poder y expansión de la burocracia. *Política y Sociedad* (8): 113-124.
- March, J. G. y J. P. Olsen. 2006. The Logic of Appropriateness. En *Handbook of public policy*, editado por M. Rein, M. Moran y R. E. Goodin, 689-708. Oxford: Oxford University Press.
- March, J. G. y Herbert A. Simon. 1981. *Teoría de la organización*. Barcelona: Ariel.
- Marquesina Política*. 2011. Rechaza privatización del organismo sindicato de agua de Hermosillo, 17 de mayo: http://www.marquesinapolitica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=15716%3Arechaza-privatizacion-del-organismo-sindicato-de-agua-de-hermosillo&catid=7%3Anotas-hermosillo&Itemid=1 (11 de abril, 2014).
- Martínez, Saúl D. 2014. Condonar CESPМ deudas impagables. *La Crónica*, 4 de febrero: <http://www.lacronica.com/EdicionEnLinea/Notas/Noticias/04022014/804611-Condonar-Cespm-deudas-impagables.html> (4 de febrero, 2014).
- Martínez, Yerson. 2011. *La Crónica*, 12 de mayo: <http://www.lacronica.com/EdicionEnLinea/Notas/Noticias/05122011/559096.aspx> (8 de noviembre, 2013).
- Molina Robles, Francisco. 2007. ¡Agua...esa pesadilla! *Congreso de Baja California*: <http://www.congresobc.gob.mx/IELWeb/documentos/AguaenBajaCalifornia.pdf> (10 de febrero, 2014).
- Monitor BC Info*. 2013. Lo mismo: la CESPМ en quiebra, 14 de diciembre: <http://www.monitorbc.info/nota.php?nta=2897&sec=> (29 de abril, 2015).
- Moreno Vázquez, José Luis. 2014. *Despojo de agua en la cuenca del río Yaqui*. México: El Colegio de Sonora.

- Muñoz, Enrique G. 2008. La gestión del servicio de agua potable en Puebla capital: entre descentralización y centralización política. En *El agua potable en México. Historia reciente, actores, procesos y propuestas*, coordinado por Roberto Olivares y Ricardo Sandoval, 203-216. México: Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento.
- Nelissen, Nico. 2002. The Administrative Capacity of New Types of Governance. *Public Organization Review* (2): 5-22.
- Nieblas, Armando. 2014a. Registra CESPМ cartera vencida de 600 mdp. *El mexicano*, 5 de enero: <http://www.el-mexicano.com.mx/informacion/noticias/1/3/estatal/2014/01/05/722607/registra-cespm-cartera-vencida-de-600-mdp> (5 de enero, 2014).
- Nieblas, Armando. 2014b. Condonará CESPМ hasta 400 mdp en recargos. *El Mexicano*, 2 de marzo: <http://www.el-mexicano.com.mx/informacion/noticias/1/3/estatal/2014/02/03/729246/condonara-cespm-hasta-400-mdp-en-recargos> (2 de marzo, 2014).
- North, Douglass. 1999. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Notimex. 2014. Conagua condona 11,000 mdp a Agua de Hermosillo. 6 de agosto: <http://www.obrasweb.mx/construccion/2014/08/06/conagua-condona-11000-mdp-a-agua-de-hermosillo> (14 de noviembre, 2014).
- Ortega R., Juan Manuel. 2004. El nuevo institucionalismo en la ciencia política. *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 66. Número especial, octubre, 2004: 49-57.
- Ospina, Sonia. 2002. Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal.
- Ostrom, Elinor. 2010. Elección racional institucional. Evaluación del marco del análisis y desarrollo institucional. En *Teorías del proceso de las políticas públicas*, editado por Paul Sabatier, 23-68. Buenos Aires: Wetsview Press. Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Osuna Millán, José Guadalupe. 2013. VI Informe de Gobierno. Mexicali: Gobierno del Estado de Baja California.
- Osuna Millán, José Guadalupe. 2008. Plan Estatal de Desarrollo 2008-2013. Mexicali: Gobierno del Estado de Baja California: http://www.bajacalifornia.gob.mx/bcfiscal/2012/transparencia_fiscal/marco_programatico/ped/ped.htm (14 de mayo, 2012).

- Oszlak, Oscar. 2002. Sistemas de servicio civil en América Latina y el Caribe: situación actual y desafíos pendientes. *Revista de Servicio Civil* (13): 1-7.
- Oszlak, Oscar. 1980. Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. *Estudios CEDES* (2): 1-38.
- Oszlak, Oscar y Edgardo Orellana. 1993. El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADC I: <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/OSZLAK%20Oscar%20y%20ORELLANA%20Edgardo%20%20El%20análisis%20de%20la%20capacidad%20institucional.pdf> (20 de marzo, 2014).
- Padilla y Sotelo, Lilia Susana y María del Carmen Juárez Gutiérrez. 2000. La dimensión espacial del crecimiento poblacional de Mexicali. *Investigaciones Geográficas* (43): 88-104.
- Padrés Elías, Guillermo. 2009. Plan Estatal de Desarrollo 2009-2015. Hermosillo: Gobierno del Estado de Sonora.
- Periódico Oficial del Estado de Baja California*. 2014. Tomo CXXI, núm. 6. Número Especial.
- Peters, Guy. 2004. Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles. En *De la administración pública a la gobernanza*, compilado por María del Carmen Pardo, 69-95. México: El Colegio de México.
- Peters, Guy. 2002. De cambio en cambio: patrones de continuidad en la reforma administrativa. *Reforma y Democracia* (24): 1-24.
- Peters, Guy. *La política de la burocracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Peters, Guy. 1998. Managing horizontal government. The politics of coordination. *Research Paper* (21): 295-311.
- Peters, Guy y Jon Pierre. 2005a. ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? En *La gobernanza hoy: diez textos de referencia*, coordinado por Agustín Cerrillo, 37-56. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Peters, Guy. 2005b. ¿Gobernanza sin gobierno? Replanteándose la administración pública. En *La gobernanza hoy: diez textos de referencia*, coordinado por Agustín Cerrillo, 123-143. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Pichardo Pagaza, Ignacio. 2002. *Introducción a la nueva administración pública de México Vol 1*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

- Pineda G., Juan de Dios. 2011. *Relaciones intergubernamentales. Cuaderno ejecutivo. Experiencias*, Vol. 9. Toluca: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Pineda, Nicolás. 2011. La cobranza renuente y el marco normativo de las tarifas de agua potable en México. En *Los servicios de agua en el norte de México. Gestión, manejo financiero y aspectos ambientales*, coordinado por Ismael Aguilar, 185-212. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte y El Colegio de Sonora.
- Pineda, Nicolás. 2008. Nacidos para perder dinero y derrochar agua. El inadecuado marco institucional de los organismos operadores de agua en México. En *La gestión de los recursos hídricos. Realidades y perspectivas*, editado por Denise Soares, Sergio Vargas y Maria Nuño, 121-150. México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua y Universidad de Guadalajara.
- Pineda, Nicolás. 2007. Construcciones y demoliciones. Participación social y deliberación pública en los proyectos del acueducto de El Novillo y de la planta desaladora de Hermosillo, 1994-2001. *Región y Sociedad*. Número especial XIX: 89-115.
- Pineda, Nicolás. 2006. Introducción a las tarifas de agua potable en México. En *La búsqueda de la tarifa justa. El cobro de los servicios de agua potable y alcantarillado en México*, compilado por Nicolás Pineda, 11-20. Hermosillo: El Colegio de Sonora.
- Pineda, Nicolás. 2002. La política urbana de agua potable en México: del centralismo y los subsidios a la municipalización, la autosuficiencia y la privatización. *Región y Sociedad* (24): 41-69.
- Pineda, Nicolás. 2000. La privatización de los servicios urbanos. El caso del agua potable en Navojoa. *Revista Estudios Sociales X* (19): 1.
- Pineda, Nicolás y Hugo Briseño. 2012. ¿Por qué son mejores los organismos de agua de Baja California que los de Sonora? Instituciones locales y desempeño de los organismos públicos. *Región y Sociedad*. Número especial 3: 181-212.
- Pineda, Nicolás, Christopher A. Scott, Margaret Wilder, Alejandro Salazar-Adams, Rolando Díaz-Caravantes, Luis Brito, Christopher Watts, José Luis Moreno, Lucas Oroz y Carolina Neri. 2012. Hermosillo, ciudad sin agua para crecer. Vulnerabilidad hídrica y retos frente al cambio climático. En *Moving forward from vulnerability to adaptation: climate change, drought, and water demand in the urbanizing southwestern United States and northern Mexico*, editado por Margaret Wilder, Christopher A. Scott, Nicolás Pineda-Pablos, Robert G. Varady y Gregg M. Garfin, 127-170. Tucson: Udall Center for Studies in Public Policy, The University of Arizona.
- Pineda, Nicolás y Alejandro Salazar. 2011. El manejo urbano del agua. Del círculo vicioso a la participación ciudadana, la autosuficiencia y la sustentabilidad. En *Retos de la investigación del agua en México*, editado por Christopher John Watts Thorp, Eugenio Gómez, Jaime Garatuza, Alejandra Martín Domínguez, Miriam Miranda, Ursula Oswald Spring, Ignacio Sánchez Cohen y Rosario Pérez Espejo, 617-624. México: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias-Universidad Nacional Autónoma de México.

- Pineda, Nicolás, Alejandro Salazar Adams y Buenfil Rodríguez, Mario. 2010. Para dar de beber a las ciudades mexicanas: el reto de la gestión eficiente del agua ante el crecimiento urbano. En *El agua en México: cauces y encauces*, editado por Blanca Jiménez Cisneros, María Luisa Torregrosa Armenta y Luis Aboites Aguilar 117-140. México: Academia Mexicana de Ciencias.
- Powell, Walter W. y Paul J. Dimaggio. 1999. Introducción. En *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, coordinado por Walter Powell y Paul J. Dimaggio, 33-75. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pressman, Jeffrey L. y Aaron Wildavsky. 1998. *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Programa de Indicadores de Gestión de Organismos Operadores (PIGOO). 2016. Informe final 2016: http://www.pigoo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=35&Itemid=525 (15 de abril, 2016).
- Programa de Indicadores de Gestión de Organismos Operadores (PIGOO). Tabla de indicadores. Ciudad: Hermosillo, Sonora: http://www.pigoo.gob.mx/dashboard/exportar/pdf/exportar_consulta_pdf.php?tipo=cd&id=42 (18 de marzo de 2015).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 1997. 21.3 ¿Qué es el desarrollo de la capacidad: http://pppue.undp.2margraf.com/es/21_3.htm (17 de marzo, 2015).
- Qualman, Ann y Peter Morgan. 1996. *Applying results-based management to capacity development*. Quebec: Canadian International Development Agency: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.623.6341&rep=rep1&type=pdf> (17 de marzo, 2015).
- Ramió, Carles. 2001. Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional. *Reforma y Democracia* (21): 1-24.
- Renate Mayntz. 2005. Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza. En *La gobernanza hoy. Diez textos de referencia*, coordinado por Agustín Cerrillo, 83-98. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Reyes Garmendia. 2012. El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y Cultura* 37: 35-64.
- Rhodes, A. 2005. “La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno”. En *La gobernanza hoy. Diez textos de referencia*, coordinado por Agustín Cerrillo, 99-122. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rodríguez-Serrano, Juan Carlos. 2004. *El modelo de gestión de recursos humanos*. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya.

- Román, Jesús A., Alfonso Cortez, Roberto Soto, Fernando Escoboza y Oscar A. Viramontes. 2010. El agua en el noroeste. En *El agua en México. Cauces y encauces*, coordinado por Blanca Jiménez, María Luisa Torregrosa y Luis Aboites, 479-504. México: Academia Mexicana de Ciencias y Comisión Nacional del Agua.
- Rosas, Huerta Angélica. 2008. Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura* (30): 119-134.
- Rosas, Angélica, Jesús Sánchez Robles y Marta M. Chávez Cortés. 2012. La técnica Delphi y el análisis de la capacidad institucional de gobiernos locales que atienden el cambio climático. *Política y Cultura* (38): 165-194.
- Roth, Guenther. 1968. Personal rulership, patrimonialism, and empire-building in the new states. *World Politics* (2): 194-206.
- Rueschemeyer, Dietrich y Peter B. Evans. 1985. The state and economic transformation: toward an analysis of the conditions underlying effective intervention. En *Bringing the State back in*, coordinado por Peter Evans, Dietrich Rueschmeyer y Theda Skocpol, 44-77. Cambridge: Cambridge University Press.
- Salazar, Alejandro y Nicolás Pineda. 2010. Escenarios de demanda y políticas para la administración del agua potable en México: el caso de Hermosillo, Sonora. *Región y Sociedad* (47): 105-122.
- Salazar, Alejandro y América N. Lutz Ley. 2012. An empirical study of factors affecting water loss in mexican cities. *Journal of Water Sustainability* (2) 3:167-178.
- Sánchez González, José Juan. 2002. *Gestión pública y governance*. Toluca: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Savitch, H. V. 1998. Global challenge and institutional capacity: or, how we can refit local administration for the next century. *Administration & Society*: 248-273.
- Simon, H. A. 1979. Rational decision making in business organizations. *The American Economic Review* (4): 493-513.
- Ugalde Calderón, Filiberto Valentín. 2010. Órganos constitucionales autónomos. *Revista del Instituto de la Judicatura Federal* (29): 253- 264.
- Viesca de la Garza, Eduardo J. 2008. Política pública en materia de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de las aguas residuales. En *El agua potable en México. Historia reciente, actores, procesos y propuestas*, coordinado por Roberto Olivares y Ricardo Sandoval, 123 -139. México: Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento de México.

Viesca de la Garza, Eduardo J. 2007. Marco jurídico de la regulación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento en México. En *Gestión y regulación de los servicios de agua potable y saneamiento. La experiencia mexicana e internacional*, coordinado por Polioptro F. Martínez et al., 47-58. Cuernavaca: Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, Comisión Económica para América Latina y Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Weber, Max. 1994. *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Weick, Karl E. 1976. Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly* (1): 1-19.

Wilder, Margareth. 2010. Water governance in Mexico: political and economic aperatures and a shifting state-citizen relationship. *Ecology and Society* (15): <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss2/art22/> (17 de marzo, 2015).

Zabludovsky, Gina. 1993. *Patrimonialismo y modernización. Poder y dominación en la sociología del oriente de Max Weber*. México: Fondo de Cultura Económica.

Zabludovsky, Gina. 1989. *La dominación patrimonial en la obra de Max Weber*. México: Fondo de Cultura Económica.

Zeta. 2014. El pleito por las prestaciones, 11 de enero: <http://www.zetatijuana.com/ZETA/reportajes/el-pleito-por-las-prestaciones/> (12 de enero, 2011).

DOCUMENTOS NORMATIVOS

Agua de Hermosillo (AGUAH). 2013. Programa Operativo Anual: <http://www.hermosillo.gob.mx/portaltransparencia/> (30 de abril, 2014).

Agua de Hermosillo (AGUAH). 2012a. Balance general. Hermosillo: Agua de Hermosillo.

Agua de Hermosillo (AGUAH). 2012b. Contrato colectivo de trabajo: http://www.hermosillo.gob.mx/portaltransparencia/marco_legal.aspx (8 de septiembre, 2014).

Agua de Hermosillo (AGUAH). 2012c. Cuestionario: http://www.aguadehermosillo.gob.mx/inicio/downloads/organismo/agua_nums/cuestionario_2012.pdf (28 de abril, 2015).

Agua de Hermosillo (AGUAH). 2011. Manual de organización. Hermosillo: Agua de Hermosillo.

Agua de Hermosillo (AGUAH). 2007. Cuestionario: http://www.aguadehermosillo.gob.mx/inicio/downloads/organismo/agua_nums/cuestionario_2007.pdf (3 de noviembre, 2014).

Agua de Hermosillo (AGUAH). 2002. Acuerdo de creación: <http://www.aguadehermosillo.gob.mx/inicio/index.php/organismo/sustento-legal> (12 de marzo, 2013).

Ayuntamiento de Hermosillo. 2000. Plan Municipal de Desarrollo 2000-2003.

Ayuntamiento de Hermosillo. 2003. Plan Municipal de Desarrollo 2003-2006.

Ayuntamiento de Hermosillo. 2009. Plan Municipal de Desarrollo 2009-2012.

Ayuntamiento de Hermosillo. 2012. Plan Municipal de Desarrollo 2012-2015.

Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali (CESPM). 2013. Contrato colectivo de trabajo de la CESPM 2012-2013. Mexicali: Gobierno del Estado de Baja California: <http://www.elburocrata.com/wp-content/uploads/2013/04/contrato-colectivo-cespm-2013.pdf> (5 de marzo de 2013).

- Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali (CESPM). 2013. Manual de organización: <http://www.cespm.gob.mx/publicacionesdescripcion.php?clavePublicaciones=880> (19 de mayo, 2014).
- Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali (CESPM). 2007. Reglamento interno. Mexicali: CESPM.
- Comisión Estatal de Agua de Sonora (CEASON). 2013. Manual de organización. Hermosillo: Unidad de Planeación.
- Comisión Estatal del Agua de Baja California (CEABC). 2008. Programa Estatal Hídrico de Baja California 2008-2013. Mexicali: Gobierno del Estado de Baja California: <https://futurocostaensenada.files.wordpress.com/2010/02/peh20082013.pdf> (14 de mayo, 2012).
- Congreso del Estado de Sonora. 2006. Ley de Agua del Estado de Sonora (LAES). http://www.congresoson.gob.mx/Leyes_Archivos/doc_24.pdf (15 de junio de 2013).
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California. *Periódico Oficial de Baja California*. Tomo LXVI, núm. 23. 16 de agosto, 1953.
- Diario Oficial de la Federación*. 12 de diciembre de 2007.
- Decreto de Creación de la Comisión Estatal del Agua (CEABC). 2006. *Periódico Oficial de Baja California*. Tomo LXIII, núm. 4. 27 de enero de 2006. Mexicali: <http://www.cea.gob.mx/documents/marco%20juridico/Decreto%20de%20Creaci%C3%B3n%20Vigente%202006.pdf> (22 de enero de 2013).
- Decreto del Ejecutivo del Estado mediante el cual se condona a los usuarios del servicio doméstico, el 100% del pago de las contribuciones omitidas por concepto de derechos por consumo de agua, así como sus recargos y multas que se hayan generado hasta el 31 de diciembre de 2012. *Periódico Oficial del Estado de Baja California* tomo CXXI, núm. 6, Número Especial. 4 de febrero de 2014.
- Decreto que crea la Comisión Estatal del Agua. 1999. *Boletín Oficial*. Tomo CLIX núm. 21, sección III. (9 de septiembre de 1999).
- Gobierno del Estado de Baja California (GEBEC). 1967. Decreto de Creación de la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali (CESPM): <http://www.cespm.gob.mx/marcolegal.html> (10 de marzo de 2013).
- Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos del Estado de Baja California (LCESPEBC). *Periódico Oficial de Baja California*, Tomo LXXXVI, núm. 4, sección I. 10 de febrero, 1979.
- Ley Federal del Trabajo. *Diario Oficial de la Federación*, 1 de abril, 1970.

Ley de Ingresos de Estado de Baja California para el Ejercicio Fiscal 2013. *Periódico Oficial de Baja California*. Tomo CXIX, núm. 59. 31 de diciembre, 2012.

Ley de Ingresos 2013 para el Municipio de Hermosillo, Sonora.

Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable del Estado de Baja California. *Periódico Oficial de Baja California*. Tomo LXXVI, núm. 14. 30 de abril, 1969.

Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California. *Periódico Oficial de Baja California*, Tomo XCVI, núm. 29, sección I, 20 de octubre de 1989. Reformado el 25 de agosto de 2006, Tomo CXIII, para entrar en vigor el día 1 de enero del año 2007.

Prontuario de información geográfica municipal de los Estados Unidos Mexicanos. 2009. Mexicali, Baja California. Clave geoestadística 02002. México.

Reglamento Interior del Consejo Consultivo Municipal del Organismo Operador Municipal de Agua de Hermosillo. *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora*. Tomo CLXXIX núm. 44, sección II. 31 de mayo, 2007.

Reglamento Interior del Organismo Operador Municipal Denominado Agua de Hermosillo. *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora*. Tomo CXCH, núm. 6. 18 de julio, 2013.

Reglamento Interno de la CESPM. 2007. Mexicali: Gobierno del Estado de Baja California: <http://www.cespm.gob.mx/publicacionesvista.php?file=75> (10 de agosto, 2012).

Reglamento de la Prestación y Uso de los Servicios Públicos de Agua Potable, Drenaje, Alcantarillado, Tratamiento y Disposición de Aguas Residuales de Hermosillo, Sonora. *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora*. Tomo CLXXXVI, núm. 4. 12 de julio, 2010.

Reglas de Operación para los Programas de Infraestructura Hidroagrícola y de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento a cargo de la Comisión Nacional del Agua, aplicables a partir de 2012 (ROPIHAPAS). *Diario Oficial de la Federación*. 29 de diciembre, 2011.

ENTREVISTAS

Campos, Ventura. Presidente del PRI-Mexicali. Mexicali, enero de 2014.

Guerrero, Manuel. Delegado sindical de la CESP. Mexicali, enero de 2014.

Moreno, José Luis. Investigador de El Colegio de Sonora. Hermosillo, septiembre de 2014.

Peinado, Ignacio. Presidente de la Unión de Usuarios de Hermosillo. Hermosillo, septiembre de 2014.

Rivera, Natalia. Secretaria general del PRI-Sonora. Hermosillo, septiembre de 2014.

Sánchez, Emilio. Departamento de Recursos Materiales de la CESP. Mexicali. enero de 2014.

Serrato, Óscar. Plática en el Colegio de Sonora. Hermosillo, 22 de noviembre de 2013.

Valerio, César. Regidor del PRD en el Ayuntamiento de Mexicali 2013-2016. Mexicali, enero de 2014.

Vázquez, David. Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali. Mexicali, enero de 2014

Vázquez, Isidro. Representante de la CANACO en la Junta de Gobierno de la CESP. Mexicali, enero de 2014.

ANEXOS

Anexo 1. Gasto del Capítulo 1000 servicios personales en AGUAH, 2012

Reporte de saldos globales por objeto del gasto, 2012		
Partida	Nombre	Pesos M. N.
11301	Sueldos	73 630 418
11303	Remuneraciones diversas	5 728 583
11306	Riesgo laboral	207 671
11308	Ayuda para despensa	7 874 369
12101	Honorarios	1 536 613
13101	Prima y acreditación por años de servicio efectivo prestado al personal	8 012 446
13201	Prima vacacional	6 988 865
13202	Gratificación de fin de año	18 009 517
13301	Remuneraciones por horas extraordinarias	5 200 318
13403	Estímulos al personal de confianza	5 132 361
14101	Cuotas por servicio médico del ISSSTESON	6 322 163
14106	Otras prestaciones de seguridad social	15 467 035
14201	Cuotas al FOVISSSTESON	4 173 798
14301	Pagos de defunciones, pensiones y jubilaciones	205 209
14402	Seguro de retiro estatal	1 673 710
14403	Otras cuotas de seguros colectivos	1 177 022
15101	Aportaciones al fondo de ahorro de los trabajadores	10 019 300
15201	Indemnizaciones al personal	113 934
15409	Vales de despensa	12 757 664
15418	Compensación específica a personal base	25 476 428
15423	Retiro contractual confianza (conta)	9 707 255
15424	Retiro contractual sindicalizado (conta)	10 591 743
17104	Bono por puntualidad	451 276
	Total	230 457 694

Fuente: AGUAH, SI, folio 76014. 26 de febrero, 2014.

Anexo 2. Gasto del Capítulo 10000
Servicios personales en la CESPM, 2012

Servicios personales	Base	Confianza	Otros	Suma
Remuneraciones a personal permanente				
Salario tabular	71 105 649	79 591 389		150 697 038
Remuneraciones a personal transitorio			1 195 854	1 195 854
Remuneraciones adicionales y especiales	68 784 101	67 426 403	370 976	136 581 480
Seguridad social	40 549 791	20 630 619	94 583	61 274 993
Otras prestaciones sociales y económicas	70 056 436	80 503 148	7 159 083	157 718 667
Pago de estímulos a servidores públicos				
Estímulos al personal	329 236	50 517		379 753
Total	250 825 213	248 202 076	8 820 496	507 847 785
Total de empleados	566	705	N/D	1 271
Costo anual por tipo de empleado	443 154	352 060		399 566

Fuente: elaboración propia con información de la CESPM: <http://www.transparenciabc.gob.mx/portal/areas/paraestatales/cespm.html> (14 de febrero, 2014).

Anexo 3. Estímulos económicos para personal
de AGUAH y la CESPM 2012

Concepto	AGUAH	CESPM
Estímulos económicos	Beneficios	
Prima vacacional	De 120-200%(1)	60%
Canasta básica nivel 1(A) al 5	\$240	1371.60
Niveles 6-10	N/D	1796.40
Niveles 11-16	N/D	2270.40
Previsión social múltiple	N/D	4416.19
Transporte	2 pasajes diarios	11% de su salario
Aguinaldo	50 días de salarios	60 días
Bono fomento educativo	Sí	10.14% del salario
Buena disposición	N/D	7 995.60 Anual
Eficiencia	N/D	24 días anuales
Guardería	1 500 (2)	1 500 (3)
Diferentes bonos: bono de riesgo, reconocimiento por años de servicio, compensación por antigüedad, bono de puntualidad	Sí	Sí
Fondo de ahorro	Sí	Sí
Licencia de manejo (4)	Sí	Sí
Lentes	N/D	1200
Ayuda escolar	Sí	950
Seguro de vida	Sí	Sí
Gastos de funeral	10000	4200

Fuente: elaboración propia con información del CCT-AGUAH y CCT-CESPM, 2012.

- (1) El porcentaje de la prima vacacional depende de la antigüedad.
(2) Hasta que estén en edad de entrar en la primaria (solo mamás).
(3) El periodo es semestral, por lo que se sumaron los dos periodos para obtener el anual.
(4) Sólo al personal que, por la naturaleza de su trabajo, requiera la licencia.

Anexo 4. Índice de CI

Indicador:	Explicación
Macro: factores externos	
Relación Federación-entidades federativas	<p>Se analiza la relación entre los representantes de los titulares del Poder Ejecutivo, para trabajar coordinadamente en el diseño e implementación de programas de agua potable.</p> <p>A: existen mecanismos institucionalizados que permiten la colaboración entre ellos, independientemente de los partidos políticos que representan.</p> <p>B: en trayecto de las relaciones intergubernamentales se han presentado dificultades que han detenido el avance de los proyectos, pero que finalmente lograron resolver.</p> <p>C: la coordinación generalmente se da cuando los titulares de los ejecutivos representan la misma corriente política.</p>
Relación CNA-OOA	<p>Se analiza la relación de trabajo de la CNA con los OOA, sobre todo en los apoyos y aplicación de sanciones.</p> <p>A: se siguen los canales de comunicación formales para la gestión de apoyos, evitando la discrecionalidad en la toma de decisiones que afecten a los OOA.</p> <p>B: generalmente la coordinación es buena e impera la formalidad.</p> <p>C: impera la discrecionalidad tanto para la gestión de recursos como en la aplicación de sanciones, generando incertidumbre en la operatividad de los organismos.</p>
Gobiernos locales-OOA	<p>Se revisa la coordinación de los OOA con las dependencias estatales</p> <p>A: existen mecanismos de coordinación institucionalizados que garantizan la coordinación y colaboración, independientemente de la afiliación partidista.</p> <p>B: no existen mecanismos de coordinación institucionalizados, por lo que la coordinación y colaboración en gran medida depende de la afiliación partidista.</p>
Sindicatos-OOA	<p>Se analiza la relación de los OOA con los representantes sindicales</p> <p>A: no han existido huelgas en los últimos 10 años y el sindicato no tiene injerencia en la contratación, permanencia y sanciones del SGRH.</p> <p>B: no han existido huelgas en los últimos 10 años; pero el sindicato tiene injerencia en la contratación, permanencia y sanciones del SGRH.</p> <p>C: han existido huelgas en los últimos 10 años y el sindicato tiene injerencia en la contratación, permanencia y sanciones del SGRH.</p>
Meso: recursos administrativos	
<i>Jurídicos</i>	
Nombramiento de funcionarios	<p>Se analiza la autonomía en el nombramiento del director general y la alta burocracia en los organismos de agua.</p> <p>A: el nombramiento corresponde al titular del Ejecutivo, pero el resto de los miembros es responsabilidad del director.</p> <p>B: el nombramiento del director corresponde al titular del Ejecutivo, pero además influye decisivamente en el nombramiento de los demás miembros.</p>

Actualización de tarifas	<p>Se analiza la autonomía que poseen los organismos para fijar las tarifas.</p> <p>A: los OOA tienen plena autonomía para fijar las tarifas.</p> <p>B: otras instancias aprueban las tarifas; pero anualmente se actualizan para cubrir, por lo menos, los costos de operación.</p> <p>C: otras instancias aprueban las tarifas; anualmente se actualizan, y, por lo general, no cubren los costos de operación.</p> <p>D: otras instancias aprueban las tarifas; no todos los años se actualizan y generalmente no cubren los costos de operación.</p>
Gestión de la cobranza	<p>Se analizan los recursos jurídicos que facilitan el cobro por el servicio</p> <p>A: el marco jurídico estipula sanciones; ofrece incentivos para pagar a tiempo, y generalmente suspenden el servicio.</p> <p>B: el marco jurídico estipula sanciones; ofrece incentivos para pagar a tiempo, y generalmente no suspende el servicio.</p> <p>C: el marco jurídico estipula sanciones; ofrece incentivos para pagar a tiempo; generalmente no suspende el servicio, y ocasionalmente ofrece condonaciones en recargos y multas.</p> <p>D: el marco jurídico estipula sanciones; ofrece incentivos para pagar a tiempo; generalmente no suspende el servicio, y frecuentemente ofrece condonaciones en recargos, multas y adeudos.</p>
<i>Organizacionales</i>	
Periodo de planeación	<p>Se revisa el periodo de planeación y secuencia en la ejecución de obras.</p> <p>10: si el periodo es trianual o sexenal y no hay reprogramación de objetivos y obras.</p> <p>5: si el periodo es trianual o sexenal y hay reprogramación de objetivos y obras.</p> <p>*En los dos casos se promedia con el resultado de inversión programa/inversión ejecutada.</p>
Autonomía financiera en inversión	Recursos propios y crediticios entre el total de inversión (%).
<i>Tecnológicos</i>	
Infraestructura de macromedición	Porcentaje de macromedición promedio, 2003-2012.
Infraestructura de micromedición	Porcentaje de micromedición con servicio medido, promedio 2003-2012.
Confiabilidad del padrón de usuarios	Total de factura entre el total de usuarios (porcentaje).
Sistema de lectura y entrega de recibos	<p>Se analiza si la tecnología utilizada favorece la lectura y entrega de recibos sin errores y tiempo suficiente para el corte.</p> <p>A: si la tecnología utilizada favorece la emisión y entrega del recibo, sin errores y, por lo menos, ofrece 10 días para su pago antes del vencimiento.</p> <p>B: si la tecnología utilizada favorece la emisión y entrega del recibo; con pocos errores y, por lo menos, con 10 días de anticipación.</p> <p>C: si la tecnología utilizada no favorece la emisión y entrega del recibo; sin errores y ofrece menos de 10 días para su pago.</p> <p>D: la tecnología utilizada no favorece la emisión y entrega de recibo; se presentan errores y ofrece menos de 10 días para su pago.</p>

Centros y mecanismos de recaudación	<p>Se revisa si cuentan con suficientes centros de recaudación y utilizan otros recursos tecnológicos que favorezcan el pago del servicio sin contratiempo.</p> <p>A: tienen, por lo menos, dos centros de recaudación en cada uno de los cuatro puntos cardinales de la ciudad; cuentan con sistema de pago por internet, bancos y tiendas de autoservicio.</p> <p>B: tienen, por lo menos, un centro de recaudación en cada uno de los cuatro puntos cardinales de la ciudad; cuentan con sistema de pago por internet, bancos y tiendas de autoservicio.</p> <p>C: tienen, por lo menos, tres centros de recaudación distribuidos en la ciudad; cuentan con sistema de pago por internet, bancos y tiendas de autoservicio.</p> <p>D: tienen, por lo menos, tres centros de recaudación distribuidos en la ciudad, y no cuentan con sistema de pago por internet o bancos o tiendas de autoservicio.</p>
Centros de atención telefónica	<p>A: cuentan con una línea telefónica de atención a usuarios; responden más de 90% de las llamadas, y le dan seguimiento a más de 90% de las llamadas atendidas.</p> <p>B: cuentan con una línea telefónica de atención a usuarios; responden entre 40 y 90% de las llamadas.</p> <p>C: no cuentan con una línea telefónica de atención a usuarios.</p>
<i>Financieros</i>	
Relación ingreso/egreso (2008-2012)	<p>A: resultado ingreso-egreso positivo los 5 periodos anuales.</p> <p>B: resultado ingreso-egreso positivo en 4 periodos anuales.</p> <p>C: resultado ingreso-egreso positivo en 3 periodos anuales.</p> <p>D: resultado ingreso-egreso positivo en 2 periodos anuales.</p> <p>E: resultado ingreso-egreso positivo en 1 periodo.</p>
Capacidad de pago (2012)	<p>De acuerdo con la clasificación de Fitch Ratings: A, AAA(mex); B, AA+(mex), C, AA(mex); D, AA-(mex); E, A+(mex); F, A-(mex); G, BBB+(mex); H, BBB(mex); I, BBB-(mex); J, BB+(mex); K, BB(mex); L, BB-(mex); M, B+(mex); N, B(mex); O, B-(mex); P, CCC(mex); Q, CC(mex); R, C(mex); S, RD(mex); T, D(mex)</p> <p>(20 niveles)</p>
Cartera vencida	<p>Recaudación de la cartera vencida.</p> <p>A: inferior a 10% de los ingresos.</p> <p>B: 11-20% de los ingresos.</p> <p>C: 21-40% de los ingresos.</p> <p>D: 41-60% de los ingresos.</p> <p>E: 61-80% de los ingresos.</p> <p>F: 81-100% de los ingresos.</p>
Micro: recursos humanos	
Contratación de personal de base	<p>A: por convocatoria abierta y plena autonomía del organismo.</p> <p>B: por convocatoria abierta e injerencia del sindicato.</p> <p>C: sin convocatoria e intervención del sindicato.</p>
Seguridad en la permanencia en el trabajo	<p>A: están claramente definidos los puestos de confianza y, en los de base, más de 60% tiene contrato definitivo.</p> <p>B: están claramente definidos los puestos de confianza y, en los de base, menos de 60% tiene contrato definitivo.</p> <p>C: no están claramente definidos los puestos de confianza de los de base, menos de 60% tiene contrato definitivo.</p>
Cumplimiento de metas de capacitación	<p>A: diferencia de cumplimiento +- 10% de los POA 2009-2013.</p> <p>B: diferencia de cumplimiento +- 20% de los POA 2009-2013.</p> <p>C: diferencia de cumplimiento +- 30% de los POA 2009-2013.</p> <p>D: diferencia de cumplimiento +- 40% de los POA 2009-2013.</p>

Horas de capacitación	Diferencia entre el total de horas de capacitación entre el total de empleados capacitados (multiplicado por 10)
Desarrollo laboral	<p>A: para ascender al puesto inmediato superior existe una relación directa con la capacitación; se valora al más calificado, y se somete a un periodo de prueba.</p> <p>B: para ascender al puesto inmediato superior no existe una relación directa con la capacitación; se valora al más calificado, y no se somete a un periodo de prueba.</p> <p>C: los ascensos se otorgan por antigüedad; no se valora al más calificado, y se somete a un periodo de prueba.</p> <p>D: los ascensos se otorgan por antigüedad; no se valora al más calificado ni se somete a un periodo de prueba.</p>
Salarios (personal de base)	<p>A: superior al IPC de la ciudad con prestaciones superiores a las de la Ley Federal del Trabajo.</p> <p>B: similar al IPC de la ciudad con prestaciones similares a las de la Ley Federal del Trabajo.</p> <p>C: inferior al IPC de la ciudad.</p>
Sanciones	<p>A: solamente el organismo es responsable de sancionar al trabajador, bajo causa justificada, sin el respaldo del sindicato.</p> <p>B: solamente el organismo es responsable de sancionar al trabajador, bajo causa justificada, con el respaldo del sindicato.</p> <p>C: tanto el organismo como el sindicato son responsables de sancionar al trabajador, bajo causa justificada, con el respaldo mutuo.</p> <p>D: tanto el organismo como el sindicato son responsables de sancionar al trabajador, sin causa justificada, con el respaldo mutuo.</p>

Mayo de 2018
(edición impresa)

Julio de 2018
(edición electrónica)

Diseño de portada y compuedición:
Miguel Ángel Campuzano Meza

Corrección de estilo:
Rosina Conde

Departamento de Difusión Cultural de
El Colegio de Sonora

