EL COLEGIO
DE SONORA

DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES

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)

Tesis presentada por Edmundo Loera Burnes

Como requisito parcial para obtener el grado de
Doctor en Ciencias Sociales

Director de Tesis: Dr. Alejandro Salazar Adams
Lector interno: Dr. Nicolás Pineda Pablos
Lector externo: Dr. Alex Ricardo Caldera Ortega

Hermosillo, Sonora

Diciembre de 2015

Dedicatoria

Para mi esposa María

y la

pequeña Mariana

En memoría

De mis padres:

Don Nacho Loera Vargas† (QEPD)

y

Doña Carmen Burnes Chico† (QEPD)

Índice

Agradecimientos 6

Abreviaturas/Acrónimos 8

Introducción 11

El problema 13

Capítulo 1. Cambios de paradigmas en la administración pública. La capacidad institucional y la evaluación del desempeño en instituciones públicas. 21

1. Modelos de análisis para el estudio de la gestión pública 22
2. Cambios de paradigmas en el estudio de la administración pública. Del modelo weberiano a la gobernanza 25
3. Desarrollo y crisis de la Administración Pública Tradicional 26
4. La Nueva Gestión Pública: la maximización de la eficiencia 29
5. La Gobernanza y la búsqueda de la legitimidad en el quehacer gubernamental a través de la participación ciudadana 35
6. El enfoque de capacidad institucional: La medición del desempeño y las capacidades institucionales 37
7. Un modelo para evaluar las capacidades institucionales de los OOA de Hermosillo y Mexicali 44
8. Esquema metodológico de la investigación 53

Capítulo 2. El estudio de los OOA en las ciudades mexicanas 57

1. La gestión del agua en la discusión académica 58
2. El análisis institucional en la gestión de los OOA en México 59
3. Descentralización administrativa 63
4. Problemas financieros: tarifas, medición y recaudación 65
5. Eficiencia física 68
6. Participación privada en la operación de los OOA 70
7. Participación social 72
8. La evaluación de programas federales: El APAZU 75
9. Conclusiones del capítulo 76

Capítulo 3. Características físicas y demográficas de Hermosillo y Mexicali, y el diseño institucional de los organismos 79

1. Geografía física y comportamiento de la población de Hermosillo, Sonora 79
2. Geografía física y comportamiento de la población de Mexicali, Baja california 80

3. Actividades económicas de Hermosillo y Mexicali 82
4. Antecedentes de la administración del Organismo Operador de Agua de Hermosillo 83
5. Antecedentes de la administración del organismo operador de agua de Mexicali (CESPM) 85
6. Esquema institucional, jurídico y administrativo de Aguah 87
7. Esquema institucional, jurídico y administrativo de la CESPM 90
8. Fuentes de Abastecimiento 93
9. Aspectos comparativos 96

Capítulo 4. MACRO: Factores políticos y sociales. La incidencia del Poder Ejecutivo en la conformación y desarrollo de los OOA 99

1. Elecciones y la política de agua potable en Sonora y Baja California 99
2. La coordinación intergubernamental Federación- CEASON- Aguah 104
3. La coordinación intergubernamental Federación – CEA, BC 106
4. Las Comisiones Estatales de Agua (CEASON y CEABC) 109
5. La coordinación de las CEAs con los organismos de Hermosillo y Mexicali 112
6. La política de la CONAGUA en la configuración de los OOA 114
7. La injerencia sindical en los organismos de agua 120
8. Medios, partidos políticos y actores sociales en la discusión de las Comisiones de Agua . 124
9. Aspectos comparativos 130

Capítulo 5. MESO: Los recursos institucionales de los organismos de agua 134

1. Recursos jurídicos de los OOA de Hermosillo y Mexicali 134
2. Recursos físicos y tecnológicos: La planeación y creación de infraestructura 142
3. Tratamiento de aguas residuales y servicio de alcantarillado sanitario 159
4. Aspectos financieros 161
5. Aspectos comparativos 164

Capítulo 6. MICRO: El sistema de gestión de recursos humanos (SGRH) en los organismos de agua de Hermosillo y Mexicali 167

1. Políticas de contratación del personal 167
2. Desarrollo y capacitación 170
3. Salarios, prestaciones y estímulos 177
4. Sanciones 185
5. El desempeño de los OOA de Hermosillo y Mexicali 186
6. Conclusión del capítulo 192

Capítulo 7. Capacidades institucionales y desempeño de Aguah y la CESPM 196
1. Las capacidades institucionales de los organismos 197
2. Nivel macro: Factores externos 199
3. Los recursos administrativos en el desempeño de Aguah y la CESPM 205
4. El SGRH de Aguah y la CESPM 219
5. Análisis de resultados de acuerdo al esquema de investigación 225
6. Conclusión del capítulo 230
Conclusiones generales 232
Estudios y resultados 232
Metodología 245
Retos y recomendaciones 246
Bibliografía 250
Entrevistas 261
Índice de tablas 262
Índice de gráficas 262
Índice de diagramas 263
Índice de ilustraciones 263
Anexos 264

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 los miembros del comité de tesis, que además de ser especialistas en el tema del agua, sus comentarios y asesorías hicieron posible la concreción de este trabajo. Al Dr. 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. Al Dr. Alex Ricardo Caldera Ortega por sus valiosas aportaciones, sobre todo por ofrecer la guía que permitió concretizar toda la incertidumbre que rodeaba mi planteamiento de investigación. Al Dr. 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 los organismos.

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

Quiero agradecer al personal que labora en el Colegio de Sonora en los cuales 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 la Dra. 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.

También a mi familia por el 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.

Finalmente quiero agradecer a todos mis compañeros, en especial a aquellos con los que más conviví en las instalaciones de El Colegio de Sonora, a Joaquín Barragán, Iván Torres, Maribel Pañanes, Karina Pozos, Martha Irene Borbón, Lilian Salado, Oscar Lagunes, Lupita Tejeda, Luz del Carmen, Luis Carlos Rodríguez, María de los Ángeles.

Abreviaturas/Acrónimos

AI	Acueducto Independencia
AP	Administración Pública
APAZU	Programa de Agua Potable y Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas
APT	Administración Pública Tradicional
Aguah	Agua de Hermosillo
BC	Baja California
BDAN	Banco de Desarrollo de América del Norte
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAASA	Concesionaria de Agua Potable de Aguascalientes, S.A. de C.V.
CATI	Centro de Atención e Información
CCAguah	Consejo Consultivo de Agua de Hermosillo
CCT	Contrato Colectivo de Trabajo
CEAs	Comisiones Estatales 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

CPEUM	Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos
DDOC	Departamento de Desarrollo Organizacional y Capacitación
DGAP	Dirección General de Agua Potable
DO	Diario Oficial
DNC	Detección de Necesidades de Capacitación
DRH	Dirección de Recursos Humanos
EPA	Environmental Protection Agency
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	Acuerdo General de Comercio y Aranceles
GRH	Gestión de Recursos Humanos
ICTPC	Ingreso corriente total per cápita
JIBC	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
LRSAPBC	Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable del Estado de Baja California
Mdp	Millones de pesos
MO	Manual de Organización
NGP	Nueva Gestión Pública
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OOA	Organismos operadores de agua
PAN	Partido Acción Nacional
PE	Poder Ejecutivo
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
PIHSAySABC	Proyecto de Infraestructura Hidráulica para el Saneamiento Ambiental y el Suministro de Agua Potable en Baja California
POA	Programas Operativos Anuales
POEBC	Periódico Oficial del Estado de Baja California
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 Hidráulicos
TPP	Tarifa Promedio Ponderada

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. Además, el alto costo de las obras hidráulicas y la escasez de recursos económicos, en una época en donde el control del gasto público, era un compromiso contraído con entidades financieras internacionales, fue la justificación del gobierno federal para delegar a los gobiernos locales, la prestación de un servicio que además de costoso, generaba un gran descontento en la población.

En 1982 a través de la modificación del artículo 115 constitucional, la federación formalmente cedió a los municipios la facultad de prestar servicios públicos, entre ellos el agua potable[1], reservando la rectoría del sector hidráulico a través de la creación de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) en el año de 1989.

La prioridad de la política nacional, en materia de agua potable que por mucho tiempo fue la de ampliar la cobertura, con la nueva política las prioridades se incrementaron poniendo especial énfasis en el gasto y su impacto en el desempeño de los organismos. A partir de entonces, los Organismos Operadores de Agua (OOA) han estado bajo el escrutinio de la mirada pública y la responsabilidad de crear las condiciones para optimizar su desempeño recayó en la CONAGUA, para lo cual diseñó distintos programas, en donde la prioridad en materia de agua potable, alcantarillado y saneamiento se resume en los siguientes objetivos:

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

[1] Aboites (2010) señala que un cambio sustancial generado de las reformas de 1982 se cristalizó en 1985 a través 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.

4. Sanear y/o tratar las aguas residuales[2].

Dos décadas después, se observan avances en algunas de las directrices, por ejemplo, en cobertura de agua potable y alcantarillado que en 1990 el promedio era del 70% se incrementó al 90%; de igual forma, el tratamiento de aguas residuales del 28.1% en el año 2002 pasó al 51% en el 2012. En otras, se mantienen prácticamente estáticas como la eficiencia global que en el año 2002 reportaba un promedio de 43.8% y en el 2012 fue del 43.2%, o la relación costo – tarifa, que de un déficit de 3.3 pesos registrado en el 2012, se incrementó ligeramente en el 2012 (3.6 pesos)[3].

Este desempeño es insatisfactorio, considerando que para lograrlo se invirtieron grandes cantidades de recursos. En 1991 se invirtieron 2,563 millones de pesos (mdp), manteniéndose sin variaciones considerables hasta el año 2000, que es cuando la inversión se incrementa en un 65%. Sin embargo, a partir del 2003 las inversiones tuvieron un incremento exponencial, registrando más de 7,000 mdp anuales. En el año 2012 la cifra alcanzó los 34,287.9 mdp, de los cuales el 67% fueron recursos federales (CONAGUA 2013).

Esta información 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 auto sustentabilidad 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.

[2] CONAGUA. En línea: http://www.conagua.gob.mx/ 15 de abril de 2015
[3] Datos de Pigoo. En línea: http://www.pigoo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=35&Itemid=525 15 de abril de 2015

El problema

Con la creación de la CONAGUA en 1989, la política nacional en materia de agua potable se focalizó en crear las condiciones para optimizar el desempeño de los OOA, sin embargo, los datos ofrecidos en distintas fuentes de información, señalan que existe un desempeño heterogéneo.

Para explicar esta heterogeneidad en el desempeño de los organismos utilizaremos el enfoque de Capacidades Institucionales (CI) ya que este sugiere que las organizaciones poseen recursos y dependiendo de la habilidad para utilizarlos, va a ser la capacidad de respuesta ante los retos que enfrenta. Este enfoque, permite observar que los organismos de agua poseen capacidades institucionales muy distintas entre sí y que en la mayoría de ellos, las capacidades que poseen no son suficientes para lograr desempeños aceptables. Dos organismos con desempeños diferenciados, son Agua de Hermosillo (Aguah), situado en Hermosillo, Sonora y la Comisión Estatal de Servicios Públicos (CESPM), situado en Mexicali, Baja California (BC), a pesar de presentar condiciones geográficas similares.

Bajo esta perspectiva, la pregunta general que guía la presente investigación es la siguiente: ¿Qué factores son los que han favorecido la capacidad institucional de los organismos de agua de Hermosillo y Mexicali y cómo han influido en el desempeño diferenciado?

Para dar respuesta, se descompone en las siguientes preguntas específicas:

- ¿De qué manera la autonomía política (respecto a actores tanto políticos, como el titular del poder ejecutivo o social como los organismos empresariales o de la sociedad civil organizada), ha influido en la configuración y desarrollo de Aguah y la CESPM?
- ¿Cómo han incidido los recursos jurídicos, organizacionales, tecnológicos y financieros (periodo 2003-2012) en el desempeño de los OOA de Hermosillo y Mexicali?

- ¿Cómo han influido las políticas de contratación, desarrollo y capacitación; salario, prestaciones y estímulos, y el sistema de sanciones en la gestión de personal en los OOA de Hermosillo y Mexicali?
- ¿Cuál ha sido la evolución del desempeño (cobertura, eficiencia global y sustentabilidad financiera y ambiental) de los OOA en los últimos 10 años?
- ¿Cómo se caracteriza la capacidad institucional (recursos jurídicos, organizacionales, financieros, tecnológicos, humanos y políticos) de los OOA de Hermosillo y Mexicali?

Debido 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 han 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, es relevante este estudio ya que analiza dos organismos de agua con un enfoque teórico en donde se abordan en conjunto, variables políticas, organizacionales y humanas para determinar los factores que inciden en su desempeño. En base a 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 han permitido a la CESPM lograr mejores resultados. Es por ello la relevancia de este trabajo, ya que al analizar distintas variables nos permitirá comparar y entender por qué estos dos organismos que operan en ciudades con características muy similares respecto al tamaño de la población, clima, precipitación pluvial, etcétera, obtienen niveles de desempeño muy diferentes.

Por lo tanto, el objetivo general es:

Analizar los factores que han favorecido la capacidad institucional de Aguah y la CESPM y la manera en que han influido en el desempeño diferenciado.

- Analizar de qué manera la autonomía política (respecto a actores tanto políticos, como el titular del poder ejecutivo o social como los organismos empresariales o de la sociedad civil organizada), ha influido en la configuración y desarrollo de Aguah y la CESPM.
- Analizar los recursos jurídicos, organizacionales, tecnológicos y financieros (periodo 2003-2012) de los OOA de Hermosillo y Mexicali.
- Analizar la influencia de las 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 de Hermosillo y Mexicali.
- 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 capacidad institucional de los OOA de Hermosillo y Mexicali.

Como hipótesis de trabajo, partimos de que:

El organismo de agua de Mexicali al poseer mayor capacidad institucional como: mejor coordinación intergubernamental, recursos jurídicos, organizacionales, financieros, y recursos humanos, tiene un mejor desempeño que el organismo de Hermosillo.

Por mayor capacidad institucional se entiende:

- Mayor autonomía del organismo respecto al poder ejecutivo.
- Mejor coordinación intergubernamental y menor descentralización (organismo paraestatal) mejor colaboración en el diseño e implementación de los programas.
- Mayor autonomía para designar al personal directivo, para actualizar tarifas y gestionar la cobranza); mejor planeación; mejores recursos tecnológicos y autonomía financiera, derivado de una clara distribución de competencias en sus respectivos marcos jurídicos
- Un sistema de gestión de recursos humanos de carácter meritorio.

Para el desarrollo de la tesis se utilizó el enfoque de Capacidad Institucional (CI) con la intención de tener una visión completa de la problemática que enfrentan los organismos de agua. De acuerdo a 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. Otra virtud del enfoque es que permite evaluar tanto los recursos de los organismos como su desempeño.

El enfoque ha sido utilizado para evaluar desde el desempeño de países (en algunas de sus políticas) hasta municipios. Para este trabajo se utilizó y adaptaron sus dimensiones para evaluar el desempeño de dos organismos de agua. 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 a sus premisas y alcances, por lo que resultaron fundamentales para concretizar el enfoque en una metodología que permitiera cumplir con el objetivo de la investigación.

Para el desarrollo del estudio, se definió 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 hasta convertirlos en el producto final (agua potable en las viviendas). Pero, ¿qué recursos posee cada uno de los dos organismos? y ¿qué tan eficientemente los utilizan?. La respuesta a está 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[4]. 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 eficientemente puede alcanzar para prestar un servicio de calidad.

Para dar claridad al estudio, se analizaron dos dimensiones, la administrativa (gestión de recursos humanos y la organización) y la política, a través de tres niveles de análisis. De tal manera, que el enfoque macro corresponde a la variable política, es decir, los factores políticos que de alguna manera han incidido en la configuración de los organismos, con especial atención a las relaciones intergubernamentales y la injerencia de los sindicatos. La dimensión administrativa, se divide en dos niveles: meso, que corresponde a los recursos de la organización, principalmente las atribuciones jurídicas, recursos materiales, financieros y tecnológicos; mientras que en el nivel micro, se revisa 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, en donde la evaluación del desempeño no solamente se fundamentó de la revisión de los recursos que poseen, sino que se 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 SGRH (personal sindicalizado) es un factor que ha sido poco estudiado, y que por lo tanto, ha estado ajeno en la discusión como un elemento central en el desempeño de los organismos.

Para cumplir con el objetivo, 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

[4] Véase páginas 11 y 12

(AP) en nuestro país, lo que permitió contextualizar el ambiente en donde 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 donde descansa la metodología.

En el capítulo 2, se revisan 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. De esta manera, se revisaron algunos de los trabajos realizados bajo el enfoque institucional, la descentralización administrativa, las tarifas y recursos financieros; la eficiencia física, 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 los OOA, y ofrecen explicaciones del por qué la mayoría opera con niveles de desempeño muy bajos. En el capítulo 3, se revisan las características geográficas, climáticas y demográficas de las ciudades de Hermosillo y Mexicali, así como el desarrollo y diseño jurídico institucional de Aguah y la CESPM, con el fin de tener un panorama del contexto de los OOA que permita observar las ventajas comparativas que presentan cada uno de los dos organismos respecto a la disponibilidad de agua y recursos para prestar el

servicio.

En el capítulo 4, 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, el desarrollo de los organismos estudiados se encuentran fuertemente vinculados a 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 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 capítulo 5, se revisan y comparan los recursos institucionales de Aguah y la CESPM, el capítulo se estructura en cuatro apartados (recursos jurídicos, planeación e infraestructura, reciclamiento de aguas residuales y aspectos financieros) a través de los cuales se puede observar la influencia de factores políticos en la configuración de los organismos. En el desarrollo del capítulo 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 Capítulo 6, se analiza y compara la gestión de los recursos humanos de Aguah y la CESPM, sobre todo para analizar cómo las capacidades o déficits de capacidad que poseen los organismos para contratar personal de nuevo ingreso, establecer modelos de desarrollo y capacitación, fijar salario, y aplicar sanciones, influyen en el desempeño y, en el último apartado se presenta el desempeño de los organismos de agua de Hermosillo y Mexicali.

En el capítulo 7, se hace un análisis de las CI de los dos organismos de agua desprendido de los tres niveles de análisis (macro, meso y micro). El capítulo se estructura en cuatro apartados y en el primero se presenta un índice de CI, diseñado para evaluar los organismos de Hermosillo y Mexicali. En el segundo se analizan los factores políticos (macro), en el tercer apartado se analizan los recursos jurídicos, organizacionales y financieros de los organismos (meso) y cómo los utilizan. En el cuarto apartado, se analiza el SGRH (micro); y en el último, se ofrece una breve explicación al esquema metodológico de investigación de cada uno de los organismos. Finalmente se presentan las conclusiones generales del estudio donde se responde a las preguntas y objetivos de la investigación.

Capítulo 1. Cambios de paradigmas en la administración pública. La capacidad institucional y la evaluación del desempeño en instituciones públicas.

El libro de Theda Scokpol *The bringing the state back in (1985)*, renovó el interés en el estudio del Estado[5] 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 que dejaron esas medidas obligaron a replantear nuevamente cuál es o debería ser el rol que juega el aparato estatal para proteger y garantizar la armonía y tranquilidad de los ciudadanos. De esta manera, el Estado recuperó espacios que había cedido.

A pesar del fracaso de las reformas que se implementaron en los noventa, no se debe ignorar 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 explora las principales aportaciones que se han hecho al estudio de las burocracias desde principios del siglo pasado hasta la actual (de la APT, la NGP y la gobernanza) buscando los elementos que nos permita identificar 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 estudiosos de la gestión pública como Peters (2002), Barzelay (2003), Hood (1991) entre otros, que junto con aportaciones de estudios recientes han logrado construir modelos para evaluar el desempeño del sector público. En este sentido el capítulo concluye

[5] El tipo ideal de Estado moderno para Weber, es aquel que contiene las siguientes características: un orden legal, burocracia, jurisdicción sobre un territorio y monopolización del uso legítimo de las fuerzas públicas (Bendix 2001).

con una revisión del enfoque de CI y la construcción de una definición propia, así como los principales ejes rectores donde descansa la metodología.

Se utiliza el enfoque de CI para el desarrollo del presente trabajo, ya que posee propiedades que permiten hacer una evaluación puntual del desempeño de los organismos de agua de Hermosillo y Mexicali al hacer visible múltiples aspectos que inciden directa e indirectamente en el desempeño de las burocracias. Además, las discusiones previas respecto a la definición y alcance del enfoque han permitido construir un esquema metodológico que facilita su adaptación al tema central de la presente investigación.

1. 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. En este sentido, los primeros estudios sobre la burocracia se limitaban a revisar la estructura jerárquica y la delegación de atribuciones. Actualmente, el estudio de la burocracia requiere de enfoques multidisciplinarios los cuales 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 y el marco normativo como los factores que regulan el comportamiento de los individuos convirtiendo a los empleados en simplemente ejecutores de órdenes recibidas por la administración (March y Simón 1981).

Un segundo enfoque observa a 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 orienten sus acciones para cumplirlos, simultáneamente pueden generar otro tipo de objetivos más cercanos a sus necesidades como producto de su desarrollo y convivencia cotidiana, resultando en algunos casos, 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 que desarrollan los empleados, delinean en gran medida el desarrollo de las organizaciones. De esta manera el desarrollo de las organizaciones 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 aun proceso de planeación racional (Coronilla y Castillo 2000).

Una tercera propuesta es observar a la organización como un *sistema flojamente acoplado*[6], 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).

[6] "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).

Diversos estudios han mostrado la utilidad del enfoque, tanto para entender los criterios bajo los cuales se realiza la toma de decisiones, como también para explicar el funcionamiento de las organizaciones. Este modelo establece que las organizaciones forman parte de una compleja red (sistema) 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 debido a 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 y Aguilar 2011).

Estas contribuciones son las que permitieron determinar que las burocracias se encuentran inmersas en arenas en la 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, dejando para un segundo término, el cumplimiento de sus principales tareas (Rueschemeyer y Evans 1985).

También estos modelos ayudan a entender los paradigmas por el que ha transitado los estudios sobre la gestión pública. Los cambios de paradigma permitieron a las burocracias encontrar nuevas rutas, tanto teóricas como prácticas, modificar estructuras y parte de los objetivos, sin delegar el poder político, donde los países desarrollados fueron los primeros en implementar nuevas formas de gestión obteniendo resultados favorables, mientras que países subdesarrollados (como el nuestro) adoptaron estas propuestas muchos años después, pero sin adaptarlas a una realidad económica, política y social muy diferente a los lugares en dónde mostraron algo de su eficacia.

2. Cambios de paradigmas en el estudio de la administración pública. Del modelo weberiano a la gobernanza

Las burocracias se encuentran regidas por un conjunto de reglas formales (leyes, reglas y reglamentos) e informales (tareas, rutinas, costumbres, lealtades, etcétera) que permiten comprender tanto su funcionamiento como su desarrollo. Reglas formales como informales son producto de las exigencias que el propio entorno les demanda. Durante el siglo XX dos enfoques dominantes caracterizaron su desarrollo teórico y empírico. Sin embargo, tanto el estudio como la implementación 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. En tanto, que en la mayoría de los países de América Latina su estadía se prolongó hasta la década de los ochenta.

Un segundo enfoque denominado NGP, se originó como consecuencia del déficit fiscal que experimentó el Reino Unido debido al crecimiento desmedido del Estado y 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 donde 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 poder comprender la propuesta teórica denominada *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.

3. Desarrollo y crisis de la Administración Pública Tradicional

La APT que predominó la mayor parte del siglo XX en los países latinoamericanos tuvo sus fundamentos teóricos en la obra de Max Weber (1994), en los supuestos de racionalidad y legalidad así como también en la necesidad de dotar de legitimidad los actos de gobierno. Weber, consideraba al aparato burocrático como el mecanismo más racional y eficiente a través del cual las organizaciones tanto públicas como privadas, procesan insumos que dan como resultados productos y/o servicios que tienen en el ciudadano su consumidor final.

De acuerdo a Weber (1994), la burocracia descansa en las categorías de poder y dominación que ejerce el Estado en la sociedad. 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, corresponde al Estado cumplir con esta misión. Por ello, Weber (1994) vincula poder con dominación, definiendo al primero como "la probabilidad de imponer la propia voluntad sobre la conducta ajena" (Weber 1994, 696). Mientras que la dominación implica una relación de poder entre dos entes, en donde la sociedad se subordina al Estado, siempre y cuando las normas dictada por éste, no contravengan los principios éticos, morales y/o religiosos socialmente aceptados.

Conforme a estas características, Weber identificó tres tipos de dominación:

> De carácter 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).
> De carácter tradicional: que descansa en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad (autoridad tradicional)

> De carácter carismático: 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 rol fundamental en este modelo de Estado, ya que a través de ella implementa mecanismos de control que garantiza su supremacía. Por lo tanto, a través de este tipo de gestión el Estado debe de garantizar los criterios de eficiencia, eficacia, equidad, responsabilidad, así como la rendición de cuentas. Es decir, la APT, incorpora como elemento sustancial la racionalidad tanto en la toma de decisiones, como en el proceso administrativo.

Weber entendió a la burocracia como el tipo ideal[7] cuya estructura pura de dominación legal- racional[8] a través de un cuadro de funcionarios facultados para ejercer las atribuciones otorgadas al Estado bajo los criterios de racionalidad y eficiencia, basándose en el principio de jerarquía y la aplicación de la ley[9].

Dentro de este contexto, una característica distintiva de las burocracias latinoamericanas ha sido que se asemeja más a un tipo de dominación patrimonial[10], la 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

[7] Sin embargo, cómo tipos ideales 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).

regula por la discreción del señor. En la designación de funcionarios no se contemplan a los mejores 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 fue implementada siguiendo los criterios de racionalidad y legalidad, y demostró su éxito hasta la primera parte del siglo pasado. Por otra parte, en países de América Latina, su desarrollo fue lento y sus resultados poco satisfactorios. En su 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.

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 de gobierno cuyo propósito es suministrar agua a los pobladores, sino que en las circunstancias actuales, en donde 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, los ha convertido en órganos relevantes dentro de las estructuras burocráticas, a los que cada vez se les asigna más recursos económicos y menos atributos legales para operar con mayor autonomía.

Crisis de la APT

La APT tuvo su auge en los países desarrollados a principios del siglo pasado y en los países latinoamericanos se prolongó hasta los ochenta. 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, 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, crecientes demandas de la sociedad, déficit económicos, entre otros factores, ocasionaron que un alto porcentaje de los ingresos estatales se destinaran a gasto corriente, lo que generó en una severa crisis económica y, como consecuencia, la legitimidad del Estado fue cuestionada, por lo que nuevos esquemas gestión fueron puesto bajo análisis.

Esta situación llevó a reevaluar la actividad estatal no solamente en sus procesos o funciones, sino también sus preceptos teóricos. De esta manera, los principios racionalidad económica y eficiencia fueron severamente cuestionados en el plano intelectual. La propuesta de Herbet Simon (1979) con los principios de la teoría de racionalidad limitada abrió el camino a un grupo de intelectuales, Friedberg y Crozier (1990), March y Olsen (2011), 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 han 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 ochenta a fortalecer los municipios delegándoles la responsabilidad de prestar los servicios públicos, entre ellos el agua potable.

4. La Nueva Gestión Pública: la maximización de la eficiencia

Posterior a la segunda mitad del siglo XX da inició una corriente de pensamiento administrativo denominada New Public Management (NGP) en países desarrollados como

Reino Unido, Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda, etcétera. El enfoque teórico de esta disciplina se basó en los preceptos del nuevo institucionalismo económico[11] y el gerencialismo[12] (Arellano 2002 y 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 y Hood 1991). Además, se caracterizó por poner un mayor énfasis a los resultados de la gestión que en los procesos. Según Guerrero (2008), esta fuente de pensamiento difícilmente hubiera florecido si no hubieran tenido como abono a las políticas neoliberales de finales de los ochenta y principios de los noventa.

Para Michael Barzelay (2003,21), "las políticas de gestión pública son reglas y rutinas generales de gobierno, en las áreas de planeamiento de gastos y gestión financiera, función

[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).

pública relaciones laborales, contratación, organización y métodos, y auditoría y evaluación". 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"[13], lo que alentó al Fondo Monetario Internacional (FMI) a implementar estas reformas en países con regímenes políticos y niveles socioeconómicos muy diferentes[14].

Lo que pretendieron los gobiernos que incorporaron propuestas tipo NGP era 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 eficientar su actividad, por lo que un primer paso consistió en despojarlo de las responsabilidades que ocasionaron un Estado grande (tanto en la cantidad de empleados, así como también de estructuras y funciones), lento en sus procesos y dispendioso en el uso de recursos.

[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.

Las principales reformas administrativas que se realizaron al interior de los organismos públicos fueron; 1) Descentralización de la toma de decisiones otorgándoles mayor poder de decisión a los organismos de menor jerarquía administrativa; 2) Empoderar tanto a los organismos de menor jerarquía como a 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 con el fin de contratar a los más aptos (Peters 2002).

Este enfoque encontró cobijo tanto en el plano ideológico como en el ejercicio gubernamental, principalmente por las recomendaciones que el Fondo Monetario Internacional (FMI) hizo a todos aquellos países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y que requirieron de créditos para hacer frente a sus obligaciones financieras con el exterior. En nuestro país, las privatizaciones y la descentralización administrativa fueron las características a través de la cuales el gobierno mexicano mostró su aceptación a los compromisos contraídos con el FMI. De esta manera, a fines del siglo pasado, el gobierno federal comenzó a delegar la responsabilidad en la prestación de servicios públicos a los gobiernos locales.

De hecho, gran parte de la reforma hídrica, en especial los organismos de agua, que se gestó a finales de los ochenta tenían la intención de liberar al gobierno federal de funciones que debido a su propia naturaleza, en especial el contacto cara a cara con el ciudadano, se consideraba que era mejor que lo realizarán los municipios para que estos elaboraran marcos de gestión que culminaran con organismos autónomos técnica y financieramente. Además de que estos otorgaran mayores atribuciones a sus empleados para resolver conflictos e incorporarán a ciudadanos en los órganos de gobierno de los OOA.

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 y/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 ello no es extraño, el fracaso de algunas de estas políticas en países latinoamericanos, precisamente porque en su implementación, no consideraron las grandes diferencias[15] en los niveles de desarrollo, así como tampoco los distintos regímenes de gobierno y la fuerte dependencia de las burocracias latinoamericanas al poder ejecutivo[16].

Otros aspectos criticados tienen que ver con la equidad y la justicia (Arellano y Cabrero 2005), con la reducción de la condición de ciudadanos a clientes, ya que la condición de ciudadano genera más derechos frente al estado que la condición de cliente. "Entre la administración pública y la ciudadanía no hay un contrato comercial sino un contrato social y político" (Ramió 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 las empresas

[15] Patricia Ingraham (1993,349) establece que es común de los gobiernos tomar ejemplos de la iniciativa privada sin antes analizar si esas políticas son factibles para el sector público, principalmente porque es muy habitual que se adopten modelos análogos sin implementar una rigorosa metodología. ("It is a tipycal for a goverment to follow private sector examples and buy pokes without looking inside to see if there's really good pig in there")

[16] "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)

privadas implementan severos controles de rendición de cuentas y vigilan constantemente la aplicación de sus estrategias, en la AP lo que impera es la discrecionalidad, falta de transparencia y la opacidad.

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 "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 a una implementación caracterizada por la discrecionalidad y el dispendio de recursos, de antemano podría intuirse que las reformas tipo NGP al ser implementadas siguiendo los mismos patrones, iban a tener el mismo resultado[17].

De igual forma, no se puede dejar fuera del análisis la corrupción que priva en una gran cantidad de burocracias latinoamericanas y que fueron el mayor obstáculo para implementar eficazmente los postulados de la APT. 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, así como han surgido estas críticas, se han propuesto nuevos paradigmas que tratan de corregir los desvíos en los postulados NGP y que van en el sentido de proponer una gestión pública más horizontal y otorgándole un papel más protagónico al ciudadano.

[17] "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).

5. La Gobernanza y la búsqueda de la legitimidad en el quehacer gubernamental a través de la participación ciudadana

Si bien la NGP tomó como estandarte la bandera de la eficiencia y la eficacia como mecanismo para construir mejores esquemas de gestión, lo hizó sin otorgar un lugar relevante a la participación social en el diseño de las políticas, relegándolos al papel de expectadores del quehacer gubernamental. Bajo la implementación de medidas tipo NGP en nuestro país, se contuvo el crecimiento de la deuda pública y la inflación, se logró mantener la paridad cambiaria peso-dólar, se redimensionó el tamaño del Estado, se controló el déficit fiscal, etcétera, sin embargo, también dejó un vacio de legitimidad precisamente porque el diseño e implementación de estas medidas fueron realizadas de manera vertical sin incorporar mecanismos 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 con el diseño de políticas[18]. 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 vocablos[19] (Cerrillo 2005, Sánchez González 2002). Pero entre sus múltiples asepciones, el desafio era distinguirla de aquellas que la identificaban con el término de gobernabilidad[20], 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

[18] 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 2005 (a)).

[19] "El Servicio de Traducción de la Comisión Europea decidió que la palabra governance se traduciría al español como gobernanza" (Sánchez González 2002,309)

[20] 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 o no en el nivel requerido las capacidades de autoorganización, autogobierno, autorregulación y autoproducción (Aguilar V. 2010,24)

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 (2005 (b)), 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 también para generar la confianza ciudadana en el gobierno. La gobernanza se centra en los procesos mientras que la NGP lo hace en los resultados. “La NGP es un programa intraorganizacional de reforma administrativa, mientras que la gobernanza es una perspectiva interorganizacional” (Peters y Pierre 2005,131 (b)) entre otros aspectos.

Varios autores coinciden en señalar el término de gobernanza como una forma de gobierno en donde se hace cada vez más delgada la línea entre lo público y lo privado, en donde el gobierno, rebasado por los múltiples problemas sociales que enfrenta, concede a la sociedad herramientas no solamente para diseñar políticas públicas, sino que los involucra 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) y para lograrlo el gobierno debe establecer mecanismos eficaces de coordinación con los distintos grupos de la sociedad a fin de concretar acuerdos.

La administración pública en nuestro país, no se caracteriza por estar impregnada por lineamientos de la gobernanza, sino que corresponde a un modelo patrimonialista con características de la APT y NGP. Si bien, se han intentado reformas por otorgar una papel más relevante a la participación ciudadana, estas han sido tibias y solamente en aquellos temas de trascedencia nacional, como los procesos electorales, con dificultades se ha logrado avanzar un poco más. En 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 a su conveniencia considera pertinente.

Por otra parte, la APT, la NGP y la gobernanza constituyen teorías de alcance medio que no permiten concretizar 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.

6. El enfoque de capacidad institucional: La medición del desempeño y las capacidades institucionales

El concepto de *capacidad de gestión*, *capacidad institucional*, *capacidad administrativa*, etcétera, a lo largo de los años se ha transformado e interpretado de distintas maneras. De esta manera, el enfoque se ha utilizado para analizar el desempeño de países, ciudades o municipios, lo que no ha contribuido a consensar las cualidades que debe contemplar el

concepto provocando confusión respecto a la validez de los resultados obtenidos, afectando a su vez la utilidad del concepto como herramienta de análisis de la acción gubernamental (Cejudo, Sánchez y Zabaleta 2009).

Con el fracaso de las reformas implementada 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 regresar al Estado funciones que había cedido, sino que además había que dotarlo de mejores recursos. En este ambiente se inserta en los noventa el término de capacidad institucional en los estudios de gestión pública reconociendo "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*[21]*)*, en la idea de identificar aquellas tareas y procesos gubernamentales que representan las áreas más vulnerables y que obstaculizan el camino hacia un buen gobierno. Entre las definiciones más importantes se encuentran:

> es un 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 inter-organizacionales. 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)
>
> es el 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)[22].

[21] Véase a Grindle e Hilderbrand (1995)
[22] En línea: http://pppue.undp.2margraf.com/es/21_3.htm 17 de marzo de 2015

Ospina (2002,4) señala que definiciones de este tipo genera confusión ya que difumina “las fronteras que distinguen las intervenciones para construir capacidad institucional de las intervenciones para generar desarrollo sostenible”. 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 en un nivel micro, es decir, los recursos que poseen las organizaciones y como los utilizan en el desempeño de sus funciones, lo que permite evaluar simultaneamente los resultados del desempeño como la capacidad institucional que poseen.

En cuanto al concepto, distinguen entre capacidad y creación de capacidades, al definirlas “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). Estas autoras en 1995 presentaron un estudio para analizar el desarrollo económico de seis países subdesarrollados, mostrando que es posible incidir en el rendimiento de las actividades del sector público concluyendo que la cultura organizacional (significado del trabajo, trabajo en equipo, promociones de acuerdo al desempeño, etcétera), las buenas prácticas de gestión y efectivas redes de comunicación son las características que definen el rendimiento en la gestión de un gobierno.

Sin embargo, el desarrollo del concepto por otros autores indica que aun no existe un criterio único para definir la capacidad institucional ni sus atributos o alcances. Para Savitch, “La capacidad institucional 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 amplía del concepto que incorpora al mismo, 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 aparte de ser democrática debe ser efectiva y justa, a pesar de que las expectativas que diferentes grupos de la población tienen sobre un asunto determinado, puedan ser contradictorios. El autor distingue entre capacidad indicada y capacidad efectiva. La capacidad indicada se refiere al potencial que posee la administración para ejercer sus funciones. Mientras que por capacidad efectiva se refiere basicamente a su desempeño (Nelissen 2002).

Su propuesta contiene tres enfoques que enfatizan los valores de la capacidad: la judicial, la económica y político- social. El enfoque 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 enfoque 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 enfoque político-social se encarga de analizar las reglas electorales bajo las cuales es designada la autoridad política (Nelissen 2002).

Por su parte, Ingraham y Needler (2000) utilizaron el concepto de capacidad de gestión para establecer que existe una estrecha relación entre la capacidad de gestión y la

[23] Según el autor, las "Instituciones no son neutrales no son solamente herramientas administrativas. Las instituciones definen el marco, crean las reglas, y transmiten valores a través de los que la acción lleva a cabo" (Savitch 1998,259), añadiendo además, que la historia juega un papel importante en el establecimiento de normas, reglas y creencias.

implementación de las políticas. Las autoras parten de la premisa de que los procesos administrativos que se desarrollan al 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 en la implementación de las políticas públicas, es decir, con los recursos con que cuentan para cumplir eficazmente la ejecución de la políticas, pero no así con los impactos que pueda generar en la población, ya que señalan que los efectos de los programas se encuentran condicionados a factores externos como puede ser la economía, factores políticos como las elecciones e inclusive 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).

Para analizar la capacidad de gestión, las autoras crearon cuatro subsistemas, la gestión de recursos humanos, recursos financieros, las tecnologías de la información y la capacidad de capital. La capacidad de gestión abarca tanto a las capacidades internas de una dependencia para cumplir exitosamente sus funciones como 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, y Rosas, Sánchez y Chávez 2012) sugieren no restringir los estudios al análisis exclusivo de un determinado número de factores, sistemas de gestión o

[24] La apuesta en este sentido es que, a través de "una aproximación a la disección de la caja negra del gobierno para entender su funcionamiento es a través del análisis de la infraestructura de la administración pública, lo que llamamos sistemas de gestión" (Kneedler, Coleman e Ingraham 2000,384).

componentes, sin primero revisar los factores que inciden en el desempeño de la política, para posteriormente seleccionar los más determinantes.[25] Rosas propone un análisis más allá del recurso humano y organizacional, analizando el "contexto institucional del sector público y el entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca" (Rosas 2008,126).

Por otra parte, Cejudo y Zabaleta (2009) en el artículo *La calidad del gobierno: una definición basada en atributos del ejercicio del poder* centran la discusión sobre las cualidades que se deben analizar para poder determinar las carácterísticas 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).

Cejudo y Zabaleta señalan que la calidad del gobierno no se encuentra directamente relacionada ni con los resultados del gobierno, ni de la forma en que los gobernantes fueron elegidos (sistema electoral)[26], concluyendo que la calidad del gobierno 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 para 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*, Rosas (2008) establece que las evaluaciones primero deben definir qué entienden por capacidad

[25] Utilizando este enfoque, Domínguez (2010) considera solamente la planeación, la gestión recursos humanos y financieros.

[26] Al respecto, Fukuyama (2013) coincide con esta postura al establecer que los resultados de algunas áreas del 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 de gobierno con base en resultados de programas y servicios públicos que son afectados por factores externos.

institucional, para posteriormente establecer los parámetros de la evaluación a través de dos subtipos o componentes: administrativo y político. “La capacidad 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. Respecto a la organización, se refiere a la disponibilidad de recursos financieros, a la estructura organizacional de la cual se derivan las funciones y responsabilidades; a los recursos jurídicos con que cuentan para que otras instituciones acaten sus políticas, a la coordinación intergubernamental, leyes y normas que regulan las relaciones de todos los actores involucrados, entre otros (Rosas 2008).

“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 capacidad institucional), también se requiere 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 el artículo, *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*, establecen los criterios para analizar el grado de capacidad institucional que poseen las entidades públicas para cumplir con sus funciones. La metodología se orienta principalmente a identificar el déficit de capacidad institucional. El documento parte del supuesto de que las organizaciones enfrentan diversos problemas y obstáculos que impide que lo que planeen realmente lo puedan hacer. Es decir, entre lo que se planea y la ruta para lograrlos existe un déficit de capacidad institucional, identificando como los más relevantes los siguientes: a) Déficit relacionados con leyes, reglas, normas y "reglas de juego"; b) Déficit relacionados con relaciones interinstitucionales; c) Déficit relacionados con la estructura or ganizacional interna y distribución de funciones; d) Déficit relacionados con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras; e) Déficit relacionados con políticas de personal y sistema de recompensas; y f) Déficit relacionados con la 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.

7. Un modelo para evaluar las capacidades institucionales de los OOA de Hermosillo y Mexicali

Para el desarrollo del estudio entendemos por Capacidad Institucional[27]: *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).* Para ello se analizaran dos dimensiones, la administrativa (gestión de recursos

[27] Se retomó la definición de Rosas (2008, 128), así como el esquema propuesto y se adecuó a la presente investigación.

humanos y la organización) y la política, a través 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 capacidad institucional de los organismos de agua de Hermosillo y Mexicali y cómo han influido en el desempeño diferenciado?

Lusthaus (2002) menciona que no necesariamente un alto desempeño es sinónimo de eficiencia[28], es decir, se puede lograr un alto desempeño pero a un costo muy alto. Considerando esta premisa las preguntas se diseñaron primero, para determinar si los organismos poseen los recursos necesarios para brindar un buen servicio; y segundo, si los organismos están utilizando eficientemente esos recursos. Para lograr este objetivo se revisan un conjunto de factores (jurídicos, administrativos y políticos) para que una vez analizados en su conjunto, podamos caracterizar a los dos organismos de agua.

Además, teniendo en claro que los organismos de agua cumplen funciones muy relevantes en el entorno en donde operan, se consideran a los OOA como entidades que reciben insumos los cuales los transforman en productos (en este caso agua potable) y tienen un efecto directo en la población. Además, estos organismos se encuentran inmersos en ambientes de incertidumbre configurado por restricciones jurídicas, presupuestarias y sujetos a intereses políticos, que inciden tanto en su formación como en la toma de decisiones y como consecuencia en la 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

[28] Ibarra y Montaño (1992,68) señalan que en la "comprensión de la realidad organizacional "La complejidad se encuentra más en el proceso que en el resultado""

cobertura se refiere tanto al porcentaje de las viviendas que tienen acceso de manera continua a agua potable como al alcantarillado sanitario. La eficiencia, se refiere a la eficiencia física y comercial. La sustentabilidad financiera, básicamente se refiere a la relación ingreso-egreso con que operaron los organismos, en los últimos años, mientras que por sustentabilidad ambiental, se refiere 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 al cumplimiento de sus objetivos y metas (eficacia), e incluyen un conjunto de factores (establecidos en la definición propia de capacidad institucional) 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 OOA.

El estudio se divide en tres niveles de análisis que se encuentran estrechamente interrelacionados: 1) el nivel micro (la capacidad administrativa se manifiesta a partir de la gestión de los recursos humanos con que cuenta la organización), 2) meso (la capacidad administrativa se manifiesta a través del uso de los recursos con que cuenta la organización) y, 3) macro (la capacidad política se expresa "en la participación política, es decir, los actores participantes y las formas en que participan; así como en las formas de negociación y en la lucha de poder, esto es, en la aceptación por parte de los actores de la distribución") (Rosas 2008,133).

Macro: Factores políticos y sociales. Las relaciones intergubernamentales y la 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 nivel de análisis 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 implementar una sola política, que a simple vista puede parecer de lo más básico, pero que 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 guie la participación de distintas agencias ya que para implementar una política pública, casi siempre se requiere de la participación de más de una unidad administrativa. Esta observación es una constante en distintos estudios que se han realizado[29].

En este sentido, las relaciones intergubernamentales nos permite 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 generar 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

[29] Hall y O´toole (2000) observaron que los programas del gobierno federal de los 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.

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 [30].

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 de agua potable, en donde una dependencia del gobierno federal es la encargada de regular la política, pero la implementación corresponde a entidades de 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, porque para poder operar los OOA requieren que se generen acuerdos entre los tres niveles de gobierno, en los que generalmente están imposibilitados en participar. De esta manera, dependen de la destreza o capacidad política de los estados y/o municipios para presentar propuestas a la autoridad federal que satisfagan los requerimientos técnicos, financieros y la viabilidad política para poderlos implementar.

Por ello, se requiere analizar no solamente las relaciones entre la federación con los estados y municipios, sino que también es indispensable revisar las relaciones entre las dependencias (responsables de la política de agua) estatales con los municipios y los organismos. Además de ¿Cómo se nombran a los principales funcionarios? y ¿Bajo qué criterio se conforman los órganos de decisión? ¿Qué espacios han otorgado a la participación ciudadana en esos órganos de decisión? y ¿De qué manera lo han utilizado?,

[30] 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 al sector privado, político y social, se debe incluir en la discusión a actores informales que cada día se van involucrando y que representan intereses muy ajenos a los grupos formales (Heclo 1993).

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 organismos de agua nos permitirá entender con mayor precisión el desarrollo de los organismos en los últimos 10 años, ya que las distintas visiones que se han generado del servicio de agua potable, en ocasiones ha provocado que se cuestionen su desempeño. Por lo que antes de observar si han cumplido con sus objetivos, es necesario revisar el contexto sociopolítico en el que se desempeñan.

Meso: Los recursos institucionales de los OOA: Planeación y desempeño en el servicio de agua potable en 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/o servicios, es decir, su capacidad para gestionar recursos, planificar y administrar eficaz y eficientemente, dentro de un entorno en donde prevalecen restricciones de tipo jurídico, económico, político y social. Para analizar las capacidades que poseen las instituciones, Oszlak y Orellana (1993), señalan la pertinencia de hacerlo tratando de encontrar los déficits de capacidad, es decir, las causas que provocan la brecha entre lo planeado con lo realmente ejecutado.

Las capacidades institucionales que poseen los OOA restringen directa o indirectamente su desempeño. Por lo tanto, los organismos con mejores recursos (van a favorecer la selección y desarrollo profesional del personal directivo, la gestión de recursos financieros, el establecimiento de tarifas en base a estudios de análisis costo – beneficio, además de limitar la injerencia de autoridades políticas en la toma de decisiones de carácter técnico), van a contribuir 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, de recursos financieros y materiales, además de infraestructura y tecnología. Estos recursos que quizás pueden ser insuficientes para brindar un servicio de calidad, pueden adquirir mayor valor si son utilizados eficientemente. Es decir, los organismos pueden presionar para conseguir tarifas más cercanas al costo del servicio a la vez de mejorar sus sistemas de recaudación, pueden mejorar su planeación y ejecutar el gasto con mayor eficiencia y transparencia lo que se va a reflejar en sus indicadores de desempeño.

Micro: El sistema de gestión de los recursos humanos (SGRH)

Un obstáculo dificil de remover para transitar hacia el desarrollo administrativo en los tres niveles de gobierno, ha sido la carencia de un SGRH de carácter meritorio ya que la asignación de puestos a discresión se ha convertido en la principal moneda de pago para aquellas personas que contribuyeron en la elección de un funcionario en particular. A pesar de ello, existe una base sólida de trabajadores que permanecen en sus puestos independientemente del partido que llegue al poder, y son éste grupo de trabajadores los responsables de ejecutar la mayor cantidad de tareas que procesan las burocracias.

En países latinoamericanos distintos estudios (Roth 1968, Grindle 1977, Oszlak, 1980, Mansilla 1991, Trocello s/a) advierten características patrimonialistas en el ejercicio del poder político ya que los funcionarios deben su permanencia y lealtad a la persona que los designó, en donde el gobernante decide arbitrariamente tanto el diseño de la estructura jerárquica como el personal que ocupara cada uno de los puestos.

Con el fin de fomentar el establecimiento de SGRH de carácter meritorio en la región, en el año 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*[31], 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 implementando 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 meritorio. 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, hay que agregar que tradicionalmente México se ha distinguido por la rotación permanente del personal de confianza tras cada proceso electoral[32].

En los noventa se emprendieron cambios para mejorar la competitividad de las empresas a través de la flexibilidad en el trabajo, por lo que 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 (CCT), dando paso hacia la flexibilidad laboral.

[31] 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 Nº 11 de la "Declaración de Santa Cruz de la Sierra"). Bolivia, 14-15 de noviembre de 2003. http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf/view 10 de abril de 2014

[32] 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.

> 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 como una respuesta al poder que tenían los sindicatos en nuestro país, ya que antes de estas reformas el sistema de gestión que imperó en la mayoría de las organizaciones públicas se caracterizaron por la presencia de un sindicato "fuerte", que buscaba para sus agremiados y/o *líderes sindicales* la mayor cantidad de beneficios pero sin el compromiso de incrementar el desempeño del trabajador.

Por ello, las medidas que implementó el gobierno, enfatizaban la necesidad de prover a la administración facultades plenas para diseñar un modelo de gestión basado en las capacidades y aptitudes de los trabajadores. En distintos estudios se puede observar esta tendencia. Por ejemplo, Rodríguez (2004,27) señala:

> 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.

Otro modelo de gestión se puede desprender de estudios que señalan la importancia de dar estabilidad laboral al personal, abogando por alcanzar acuerdos de reciprocidad entre la empresa y los sindicatos con el fin de diseñar estrategias que satisfagan tanto a los intereses de la empresa como la de los trabajadores (De la Garza 2002). Este modelo viene a ser una contrapropuesta al modelo anterior.

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 tanto de los empleados como los de la organización. En este sentido, aboga por construir un sistema de gestión en donde, al priorizar la satisfacción de las necesidades de los empleados, simultáneamente prioriza el cumplimientos de los objetivos y metas de la organización.

Existen diversos estudios sobre la gestión de personal donde se especifican distintos atributos que se deben contemplar para maximizar el desempeño de la mano de obra[33]. Pero ante la imposibilidad de revisar cada uno de esos atributos, 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 sanciones y/o despidos[34], los cuales son de los que más se discuten en el ámbito académico cuando se analiza el desempeño del factor humano en las burocracias.

8. Esquema metodológico de la investigación

De acuerdo al diagrama 1, el esquema de investigación se divide en tres niveles de análisis que se encuentran en constante interacción.

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

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

Diagrama 1. Resumen de esquema metodológico

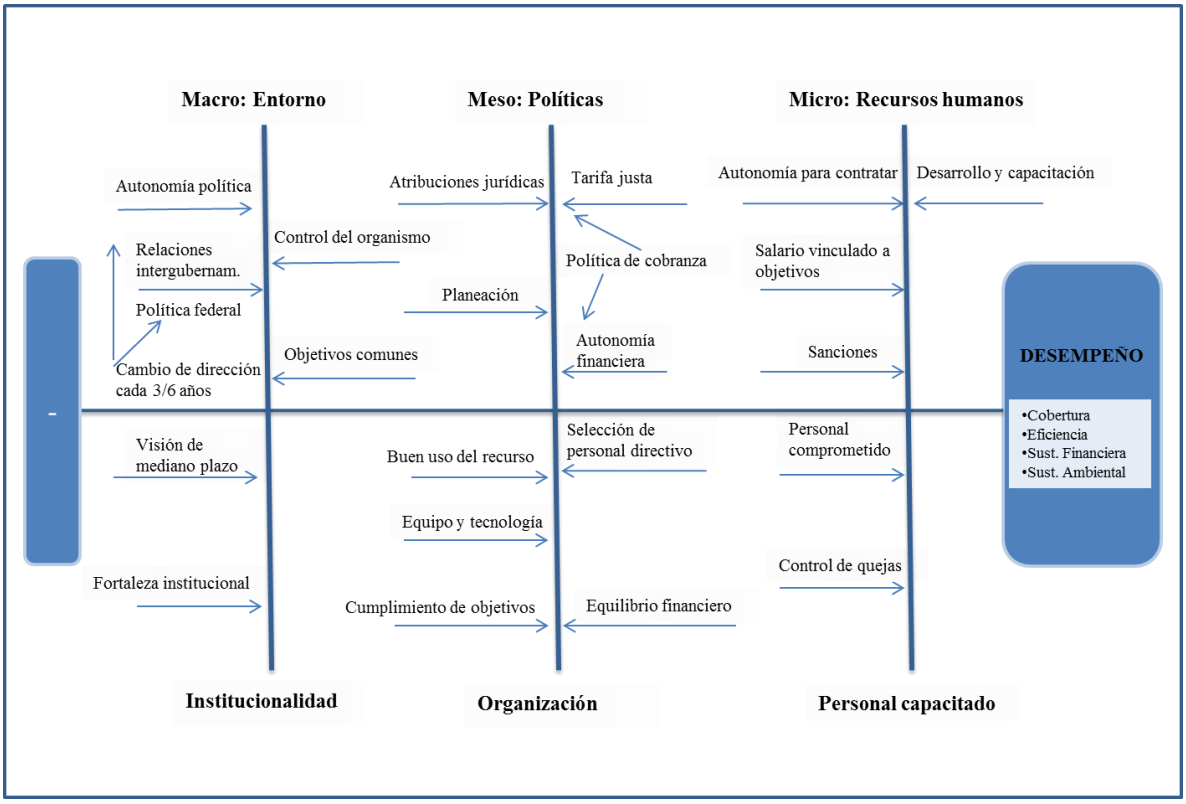

Diagrama de Ishikawa. Elaboración propia.

En 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 se puede observar la prioridad de los organismos en la agenda pública del gobierno en cuestión (o que tipo de prioridad, política o técnica). En esta dimensión entran en juego distintos actores que intervienen en la política de agua, en donde formalmente, estos participan para lograr una agenda con objetivos comunes, en una visión de mediano y largo plazo; construyendo el cimiento institucional que soporta y justifica el desarrollo y desempeño de los OOA.

En el nivel meso, una de las prioridades es establecer el marco normativo para regular a los organismos. En esta dimensión se puede observar con mayor precisión la autonomía de los organismos con respecto a la autoridad política. Una de las premisas del enfoque de CI, es

que a mayor autonomía mejor desempeño. La visión de mediano y largo plazo o la prioridad de carácter técnico sobre el político, prevista en el nivel macro, debe influir positivamente en este nivel, para lo cual es indispensable otorgar a los organismos mayor injerencia para que puedan impulsar una tarifa más cercana al costo de operación, fijar reglas de cobranza para apoyar a sectores desprotegidos a la vez, de hacer efectivo el cobro en el resto de usuarios. La planeación de los organismos, así como los recursos materiales, tecnológicos y financieros que poseen son de vital importancia para cumplir con sus funciones. Obviamente, estas acciones la realizan tanto personal sindicalizado como 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, lleva con transparencia las finanzas, todo enfocado en cumplir los objetivos de su planeación.

En el último nivel de análisis, pero de igual relevancia está el recurso humano donde los organismos deberían ser los responsables de fijar las reglas de contratación en base a capacidades, vincular la capacitación con el desarrollo, fijar salarios competitivos en base a objetivos, y poseer la autoridad para imponer sanciones sin violar los derechos de los trabajadores. La conjución de estos elementos desemboca en empleados comprometidos con su trabajo que contribuye al desarrollo de las actividades en el nivel meso, pero sobretodo, en la disminución de quejas por parte de los usuarios.

La interacción de estos niveles tienen 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 eficiencia 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 realizó entrevistas a funcionarios de la CESPM, con representantes de los partidos políticos de oposición de las ciudades de Hermosillo y Mexicali, además de representantes sociales. También se llevó a cabo investigación hemerográfica, consultas a distintas plataformas que manejan bases de datos respecto al agua potable, consulta a las páginas electrónicas de los organismos y los gobiernos estatales y municipales, así como diversas solicitudes de información a los gobiernos responsables.

Capítulo 2. 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 acceder a mejores condiciones de crédito. Uno de estos compromisos era el redimensionamiento del Estado, por lo que se planteaba la necesidad de analizar y determinar qué servicios eran susceptibles de trasladarse a la esfera privada, y de los qué eran imprescindibles que estuvieran bajo su tutela, crear las estrategias para reducir los costos de operación.

Con la descentralización de los OOA, la federación no perdió el dominio sobre la política hídrica nacional, solamente delegó a los gobiernos locales la responsabilidad de prestar un servicio que le representaba grandes costos económicos. Bajo estas circunstancias, en el año de 1989 se creó la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). Un primer diagnóstico realizado por este organismo, confirmó la crisis técnica y financiera que enfrentaban los OOA, por lo que el reto 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.

Veinticinco años después, existen varios estudios que analizan el desempeño de los organismos desde distintos enfoques proporcionando diferentes puntos de vista y enriqueciendo 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: un primer apartado para revisar los principales trabajos que utilizaron el enfoque institucional; un segundo apartado para analizar el efecto de la descentralización administrativa en el desempeño de los OOA; en el tercer apartado se revisan algunas de las principales contribuciones que se han realizado al análisis y discusión de las tarifas y recursos financieros; el cuarto apartado se dedica a los estudios sobre la eficiencia física, que es uno de los retos a superar por los organismos; en el quinto apartado se revisan algunos de los estudios sobre la participación privada en la gestión de los OOA; en el sexto, se revisa el nivel de participación social y; en el séptimo apartado se dedica específicamente a hacer una revisión de las evaluaciones realizadas al Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU).

1. 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, que es cuando el gobierno mexicano realiza 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 analizan 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 a 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 sobre el agua potable, 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).

2. El análisis institucional en la gestión de los OOA en México

El institucionalismo[35] es uno de los enfoques aplicados a los estudios de los OOA, en el artículo *La política urbana del agua*, Pineda (2002) revisa el avance institucional en materia de agua potable de las entidades federativas del país a partir de la reforma de 1989 y 1991. Del marco de análisis utilizado destaca el aspecto institucional, social y el entorno. Del aspecto institucional se desprende el componente normativo y el institucional. En el componente normativo, señala las leyes, decretos y normas que regulan la prestación del servicio de agua potable. En cambio, en el institucional, se refiere a los recursos con que cuentan los organismos para hacer frente a las responsabilidades que les otorga el marco normativo, es decir, se revisan 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, analiza factores externos que tienen influencia en la política.

Pineda, observa que los OOA para 1996 habían tenido grandes avances respecto a los objetivos de las políticas que se implementaron a partir de 1989, con la creación de la

[35] 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 por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria. Constituyen una guía para la interacción humana (…) Las instituciones pueden ser creadas como son las constitución de los Estados Unidos; o bien evolucionar simplemente a lo largo del tiempo" (North, 1999,3-4). 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.

CONAGUA y la reforma de 1991, sin embargo, este avance fue parcial ya que solo se registró en el 50% de los estados, y respecto al proceso de privatización, también los resultados fueron pobres, producto de la crisis económica de 1995. Aunque, en un periodo más largo de tiempo, observa que la crisis solo fue un factor más (Pineda 2002).

Respecto a la transformación de los OOA en entes autónomos y económicamente sustentables, Pineda observa que en el plano legal se dieron grandes avances, 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 el estudio de Aguilar Benítez (2011) y Muñoz (2008)- además de que la participación social únicamente se limitó el acceso a los tres grandes consorcios de la construcción para la realización de obra.

El mismo autor, en el capítulo de libro *Nacidos para perder dinero y derrochar agua*, publicado en 2008, siguiendo con el enfoque neoinstitucionalista y las premisas de North, respecto al valor de las instituciones como marco de referencia para la interacción humana, hace un análisis de la administración de agua potable en México, concluyendo que en la toma de decisiones prevalece el criterio político sobre el técnico, lo que denomina como "oportunismo 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, donde 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 en años anteriores había logrado.

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, ya que no logran solventar ni siquiera sus gastos de operación, mucho menos la inversión en infraestructura o reparación de la ya existente, manteniendo su dependencia financiera de 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 las características de la sociedad en la que está inmersa (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, que son el subsidiado y el de autosuficiencia financiera, indicando 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 ellos, no les permite sufragar los costos de operación. De esta manera, un primer paso

para modernizar los OOA 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 publicado por Pineda y Briseño (2012), titulado *¿Por qué son mejores los organismos de agua de Baja California que los de Sonora? Instituciones locales y desempeño de los organismos públicos*, es un estudio de referencia obligado para este trabajo, primero, porque ofrece un panorama general de las condiciones que priva en las entidades federativas en donde se encuentran ubicados los organismos objetos de este estudio, además de presentar el estado que guardan los OOA en cuanto a su desempeño. Los autores hacen un estudio comparativo sobre la eficiencia de los OOA de Sonora y Baja California. 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 (tanto geográfico y demográfico), sus respectivos OOA obtienen resultados muy distintos en términos de eficiencia. En este estudio parten de la hipótesis de que el marco institucional de la gestión urbana en la que operan los OOA tanto en Sonora y Baja California son los que explican esta diferencia principalmente por las siguientes variables:

- Nivel de gobierno responsable de la prestación del servicio
- La dirección de los organismos
- El 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 van 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, sus funciones, atribuciones, reglas de operación, etcétera, por lo que no

podemos saber si del propio marco jurídico es donde se generan las condiciones bajo las cuales operan, o si se estas, se generaron en la práctica cotidiana.

3. Descentralización administrativa

Dada la forma de gobierno de nuestro país, la descentralización administrativa que, sin ser la variable principal de análisis, frecuentemente es mencionada en diversos estudios sobre el desempeño de los OOA, y en muchos otros, ha sido la variable medular que guía los estudios.

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 generaba 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 el mejorar el desempeño gubernamental, los autores enfocan su análisis al 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 es donde se refleja 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 en particular de los OOA de Tijuana y Nuevo Laredo, a pesar de ser municipios que comparten frontera con Estados Unidos, encontraron que operan con distintos niveles de eficiencia tanto en el aspecto financiero como en el operativo. En este sentido, el análisis lo hicieron a través de dos componentes: "a) competencias legales y administrativas, y b) la viabilidad financiera e indicadores de eficiencia operativa" (Flores y Aguilar 2011,76).

En base a los resultados encontrados establecen que mientras el OOA de Tijuana tiene un nivel de descentralización política bajo, ya que dependen del gobierno de Baja California, tiene mayor grado de autonomía que le permite influir en el establecimiento de tarifas. El de Nuevo Laredo, tiene una mayor descentralización política, al depender del gobierno municipal, sin embargo, las decisiones de mayor importancia son tomadas por el gobierno del estado. Otro elemento importante, es que la planeación del OOA de Tijuana se realiza considerando un periodo de seis años (a pesar de que haya cambio de director del organismo), en Nuevo Laredo, la planeación del organismo se realiza considerando un periodo de tres años (Flores y Aguilar 2011).

Asimismo, cuando Muñoz (2008) analiza el servicio de agua potable en Puebla, concluye que muchos de los problemas técnicos que enfrentaba el organismo eran ocasionados por la variable política. Entre los principales problemas se encontraba la descentralización del servicio a través de organismos "autónomos", ya que ésta se ha obstaculizado por la centralización financiera de los recursos y la debilidad institucional del municipio frente a la autoridad estatal y federal; por lo que los municipios utilizan los ingresos asignados al agua potable para otros fines, descuidando la infraestructura hidráulica. De esta manera, los presidentes municipales optan por estructurar modelos que sean "autónomos" pero que

permitan su injerencia en la gestión del servicio (Muñoz 2008).

Finalmente, Pineda (2002), al igual que 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.

4. 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 en 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 es porque se considera como la principal variable que regula el consumo, sin embargo, no es sencillo definir los costos que debe cubrir una adecuada tarifa. Mientras que la mayoría de los OOA en México solamente consideran los costos operativos, existe otro grupo de costos que generalmente no son contemplados como son: costos sociales, de oportunidad y ecológicos, entre otros (Pineda 2011).

Varios factores se han señalado como los causantes de tener tarifas bajas. Sin embargo, hay que tener presente que difícilmente, aunque se haya establecido con criterios totalmente técnicos, vaya a cubrir todos los costos de la gestión del agua (Aguilar Benítez 2011,

Pineda 2011). Asimismo, se tiene que considerar que para que una tarifa tenga éxito se requiere recaudar un alto porcentaje de lo facturado, situación que muy pocos organismos en México 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 quién más consume. Sin embargo, debido a la baja micro medición y al bajo precio de las tarifas impiden que tenga un efecto positivo en el ahorro y en el consumo del agua. Otros problemas asociados a la deficiente política comercial se deben a que el servicio de agua potable es observado 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 y Pineda 2011).

A pesar de que el marco jurídico ha transitado para fijar la política tarifaria de tal manera que permita a los organismos operar con autonomía, de los 32 marcos normativos estatales, en 22 de ellos son aprobadas, o por las legislaturas o por los ayuntamientos, respondiendo 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 el servicio operando con niveles satisfactorios, es de esperar que aquellos que no

cobran lo suficiente, el servicio sea irregular.

Esta situación viene a repercutir en la viabilidad financiera de los servicios de agua, pero además existen otros factores que agudizan aún más las crisis de los sistemas de agua potable. Aguilar Benítez (2011) señala que la inversión en infraestructura hídrica requiere de grandes cantidades 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. Por ello, para lograr viabilidad financiera, los OOA deben depender cada vez menos de 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 para la financiación de infraestructura y/o la operación de los organismos; sin embargo, la mayor cantidad de los recursos que son invertidos en infraestructura e incluso para la operación de los OOA son federales: el APAZU, PROMAGUA y PRODDER (Aguilar Benítez 2011).

Asimismo, Aguilar Benítez (2011) encontró que las ciudades norteamericanas financian sus programas a través 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 siguiendo tres criterios: 1) costos de operación; 2) costos de mantenimiento; y 3) obras programadas. Una vez realizado el estudio y justificada la tarifa, se somete a aprobación del Consejo de la Ciudad, asimismo, el servicio de agua es incorporado en el recibo de cobro de otros servicios, esta medida obliga a los usuarios a pagar el servicio, 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 que unos pocos operan con niveles de desempeño altos, la mayoría lo hacen con niveles muy deficientes. Esta observación nos remite a la pregunta ¿Qué factores son los que inhiben o favorecen una exitosa política comercial?

El estudio de caso de Flores y Aguilar Benítez (2011) de los OOA de Tijuana y Nuevo Laredo ofrece algunas respuestas. Los autores, observan que mientras en el OOA de Tijuana continuamente actualizan sus tarifas, con el fin de garantizar la operación del organismo, en Nuevo Laredo el proceso para actualizarlas generalmente es complejo, lo que genera que el organismo dependa de otros ingresos para su funcionamiento. Sin embargo, ninguno de los municipios cubre sus costos a través de ingresos propios, por lo que dependen de aportaciones gubernamentales poniendo en entredicho la autosuficiencia financiera.

5. 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 ésta 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[36]. El artículo "Evolución y perfiles de eficiencia de los organismos operadores de agua potable en México" publicado por Lutz y Salazar (2011), encontró, que del año 2002 al 2008 la eficiencia de los organismo en zonas urbanas, los niveles de eficiencia fueron similares a la de los años previos.

[36] Eficiencia física (EF)= EF= (Volumen facturado / Volumen producido) X 100 (ROPIHAPAS 7.3.1)

Entre las principales causas que generan que muchos OOA tengan poca eficiencia física se encuentra que del total de agua producida, cerca del 50% no se factura, ya sea porque no existe la infraestructura para llevar a cabo la micro medición o bien, un gran volumen del agua se pierde en la red, debido a que no se encuentra en condiciones óptimas. De hecho, proponen reducir al mínimo las fugas de agua de las redes de distribución antes de pensar en buscar nuevas fuentes de explotación del recurso (Salazar y Lutz 2012).

En el artículo *An Empirical Study of Factors Affecting Water Loss in Mexican Cities*, Salazar y Lutz (2012) nos ofrecen un panorama de la situación que priva en 73 localidades urbanas de México. Los autores analizan los principales factores que inciden en la pérdida de agua por las redes de distribución a través de modelos econométricos, tomando como variable dependiente los costos de operación, utilizando como variables explicativas: el personal, los precios del agua, el consumo, el clima, así como aspectos demográficos y socioeconómicos.

Los datos obtenidos del estudio 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 (Salazar y Lutz 2012).

Finalmente los autores llegan a la conclusión de que “los costos de producción están directamente relacionados con las pérdidas de agua, ya que cuanto más cuesta producir el agua, las pérdidas de agua tienen mayor impacto en las finanzas de la utilidad, por lo tanto,

lugares donde el agua es más escasa y más costosa son más propensos a reducir las pérdidas" (Salazar y Lutz 2012,175) y ponen de ejemplo los municipios de Mexicali, Monterrey y Tijuana.

6. 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 hay la suficiente evidencia para determinar qué tan beneficioso ha sido para los ciudadanos y para la propia política hídrica en sí. En parte, porque en su implementación se ha dejado fuera de la discusión a la población; también, porque una vez que las empresas privadas obtienen los contratos, sus primeras y principales acciones se orientan a mejorar los sistemas de recaudación; y finalmente, porque no proporcionan información confiable, ni de los indicadores de desempeño ni del daño ambiental que generan (Caldera 2008).

Caldera (2008), analiza los resultados de la incursión privada en la operación y/o administración de los OOA en Aguascalientes. En su estudio presenta un conjunto de indicadores del año 2007 que muestran grandes avances, como la 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, así como del equipo del área comercial que incrementó del 45 al 97% la eficiencia de esta área, entre otros avances.

Sin embargo, también señala que existe un balance negativo, que si bien no es tan alarmante para la autoridad política, si 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 del 60%
- Los programas de cultura del agua no han tenido efectos positivos en la población adulta.
- Se sigue utilizando el agua como un tema político debido a la escasa información que tiene la población. Principalmente porque una vez resuelto el problema del abasto de agua la población deja de interesarse por este tema.
- 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 éste último punto, Caldera enfatiza que los mejores arreglos institucionales para el cuidado del medio ambiente son aquellos en donde la participación ciudadana ocupa un lugar privilegiado y donde se representa 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 obtenidos son producto del eficiente uso de los recursos por parte de la Concesionaria de Agua Potable de Aguascalientes, S.A. de C.V. (CAASA) o simplemente responden al efecto dominó de la política de agua potable implementada por el gobierno federal.

El segundo caso de gestión con participación privada se encuentra documentado en el capítulo de libro *Regulación de las empresas privadas de agua y saneamiento en México y lecciones para la política pública*, Hugo Contreras (2007) hace un análisis de la experiencia de dos gobiernos locales (Cancún (Benito Juárez 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 del 61% en 1996 al 100% en el año 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 y de inversión, a la vez de obtener ganancias económicas. La solvencia económica de la

empresa se pudo lograr gracias a la separación de las funciones de regulación, operación y planeación. Es decir, las autoridades públicas establecen las disposiciones de regulación del servicio mientras que la empresa de agua establece los lineamientos para asegurar el correcto funcionamiento del organismo (Contreras 2007).

El OOA de Navojoa, Sonora en 1996 representó apenas el tercer caso a nivel nacional utilizando este modelo de gestión. El estudio que se realizó 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. Producto de las conclusiones del artículo *La política urbana de agua potable en México: del centralismo y los subsidios a la municipalización, la autosuficiencia y la privatización,* Pineda (2000) establece que para llevar a cabo políticas públicas que impactan 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 de agua potable en Navojoa, Sonora, ocurrió todo lo contrario, en el sentido de que la propuesta se concretó únicamente con el apoyo de los titulares del poder ejecutivo de Navojoa y del gobierno estatal, dándose a conocer a la población posteriormente. Debido a la incertidumbre y la poca información del proceso, generó el descontento y rechazo de la población, quedando demostrado 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.

7. Participación social

La participación social en la política de agua potable se puede clasificar 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 de agua. 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 de agua, la intención era incluir la representación social en los órganos de deliberación de los organismos 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 hacia la sociedad, era la preocupación por elaborar propuestas que recogieran las necesidades reales de la población, además de hacerlos coparticipes en la implementación de las políticas. En este sentido, la CONAGUA en algunos de sus programas estableció incentivos para aquellos OOA que dentro de su estructura incluyeran ciudadanos. Sin embargo, no se regularon o establecieron los alcances de la participación ciudadana.

La participación de ciudadanos en los consejos u órganos de deliberación en los OOA, llamó la atención del sector académico, sin embargo, 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 de gobierno. Pineda, Salazar y Buenfil (2010) señalan que a pesar de que actualmente existen los canales legales que permiten la participación social, existen distintos factores que inhiben su participación. Por otra parte, el vacio 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) en el municipio de Toluca encontraron 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. El municipio está conformado por 24 delegaciones, algunas de ellas, el servicio lo reciben totalmente de Agua y Saneamiento, otras por las Fraccionadoras y los Comités Independientes. También existen lo casos en donde en algunas subdelegaciones, una parte del servicio es dotado por Agua y Saneamiento y la otra parte, por las Fraccionadoras o los Comités Independientes. Incluso en el municipio de Santiago de Tlacotepec, una parte es proporcionada por un Comité Independiente y el resto del servicio lo recibe de otro Comité Independiente[37].

Los Comités solamente se encargan de la explotación de pozos y de la distribución del agua, algunos de sus miembros reciben un sueldo y son miembros de la comunidad. Al no existir una figura jurídica que fundamente su existencia, amparan su funcionamiento 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 encuentran:

- 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 a nadie.
- 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 a través 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

[37] "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)

población afectada. De esta manera, permite trabajar de manera conjunta a actores gubernamentales con actores 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 sí 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 tradicionales que se han venido fomentando en la implementación de las políticas públicas fortalecidas por la carencia de un marco jurídico que permita regular estas relaciones.

8. La evaluación de programas federales: El APAZU

Existe mucha bibliografía que describe 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. Los pocos estudios que dedican algunas líneas al APAZU, son principalmente para describir sus objetivos o bien para 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 realizado evaluaciones al programa en diferentes periodos, estas evaluaciones se han dirigido tanto al diseño del programa como a los resultados del mismo.

El resultado de esta evaluación es importante porque nos presenta las carencias del programa lo que nos ayuda a entender el pobre desempeño de muchos de los OOA. En 2005 se realizó una primera evaluación y una de las conclusiones es 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 esas obras, lo cual no permitía establecer realmente a la población efectivamente beneficiada por este programa en particular (CONEVAL 2012).

Por otra parte, en la evaluación realizada en el año 2011 se encontró qué:

El APAZU, no presenta un diagnóstico qué 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 los 2,500 habitantes. Tampoco se han establecido mecanismos para medir la calidad de estos servicios. 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.

Pero lo más crítico, es que el programa no permite observar el avance en el mejoramiento físico y comercial de los OOA, así como tampoco el incremento en el desarrollo institucional de los organismos (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, van a incrementar su desempeño, sin embargo, la CONAGUA no ha asumido el compromiso para crear las estrategias que permitan medir el impacto del programa en los organismos.

9. Conclusiones del capítulo

En nuestro país, los intentos por mejorar el desempeño de los OOA llevan más de dos décadas, y el fracaso, en gran parte se debe 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. Por eso, se enfocaron en diseñar modelos de gestión en donde la 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 donde el sector académico y social centra su atención, tanto en la cobertura del servicio como la administración financiera y ambiental.

La bibliografía revisada, nos ofrece una radiografía de la situación que priva en muchos de los OOA, donde la mayoría opera con niveles de desempeño muy bajos debido a una gran cantidad de factores. Muchos de estos estudios utilizaron marcos de referencia bien diseñados, analizando las variables a profundidad y logrando 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 parece ser producto de la intuición del investigador y de la necesidad de complementar la explicación que ofrecen, una de ellas es la variable política[38].

También, es necesario 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, en el análisis de la participación social para determinar bajo qué condiciones opera y cómo influyen en el desempeño del OOA, entre otros aspectos.

Si bien, los tópicos con que se abordan los diferentes estudios coinciden con el abordaje de la presente investigación, la diferencia es que el enfoque propuesto permite abordar el estudio de los organismos desde diferentes perspectivas y conjugando simultáneamente, la

[38] Entre los estudios que utilizan esta variable como la explicativa se encuentra el trabajo de Pineda (2008)

variable política con los recursos jurídicos, organizacionales, financieros y con la gestión de recursos humanos. Desde esta perspectiva nos permitirá tener una visión más completa de los retos que enfrentan Aguah y la CESPM.

Capítulo 3. Características físicas y demográficas de Hermosillo y Mexicali, y el diseño institucional de los organismos

En este capítulo se revisa las características físicas de las ciudades de Hermosillo y Mexicali, en especial las características geográficas, climáticas y demográficas con el fin de observar las ventajas comparativas que presentan cada uno de los dos 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 CESPM.

1. 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 localizado en el oeste del estado y posee una superficie de 14,880.2 kilómetros cuadrados, lo que representa el 8% del total de la entidad (CEA 2010). Esta ciudad concentra aproximadamente el 30% del total de la población del estatal[39]. La temperatura media mensual oscila entre los 16.6 °C en enero, hasta los 32.6°C en julio. Sin embargo, se registran temperaturas máximas que constantemente superan los 45°C en el verano[40]. 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. Asimismo, Hermosillo se encuentra entre las doce 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[41]. A principios del siglo XX tenía

[39] INEGI: http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/son/poblacion/default.aspx?tema=me&e=26 (3 de mayo de 2014)

[40] http://smn.cna.gob.mx/index.php?searchword=precipitaci%C3%B3n%2C+hermo&ordering=&searchphrase=all&Itemid=2&option=com_search (15 de abril de 2011)

[41] INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.

una población aproximada de 10,613 habitantes con una tasa de crecimiento promedio anual de 1.75% hasta el año de 1940, para alcanzar una población de 18,061 personas. Sin embargo, durante el periodo de 1940 a 1960 la tasa de crecimiento se incrementó al 24.31%, 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.

Gráfica 1 Comportamiento demográfico de Hermosillo, Sonora

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI

2. 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, colindando al norte con los Estados Unidos de América. Cuenta con una extensión territorial de 13,700 km^2 que representa el 18% del total territorial de Baja California[42]. El 30% del territorio se encuentra asentado en sierras. El municipio presenta cuatro distintos estados climáticos; el más importante es el cálido seco que predomina en el 47% del territorio y en el verano se registran temperaturas que superan los 45 grados

[42] Gobierno de BC http://www.bajacalifornia.gob.mx/portal/nuestro_estado/municipios/mexicali/medio_fisico_m.jsp 08 de oct/13

centígrados, además de tener una baja precipitación pluvial con un promedio anual de apenas 132 milímetros[43] .

Mexicali es una de las ciudades más pobladas del noroeste del país. De acuerdo a la gráfica 2, la explosión demográfica se da en el periodo de 1940 a 1960, como consecuencia de la inversión de capital estadounidense en el cultivo de algodón (Fuentes 1992), 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, la creación de industrias complementarias al sector agrícola, entre otros factores (Ley y Fimbres 2011). Durante el periodo de 1940 a 1950 la tasa de crecimiento fue del 18%, mientras que del periodo de 1950 a 1960 fue del 12.6%. En total, el periodo de 1940 a 1960 tuvo una tasa de crecimiento poblacional anual del 26%.

Gráfica 2 Comportamiento demográfico de la Ciudad de Mexicali

Fuente: Elaboración propia con información de Padilla y Juárez (2000) e INEGI http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2000/definitivos/Bc/sintesis/poblacion.pdf .

[43] Gobierno de BC http://www.bajacalifornia.gob.mx/portal/nuestro_estado/municipios/mexicali/medio_fisico_m.jsp 08 de oct/13

Sin embargo, en las últimas dos décadas la tasa de crecimiento descendió considerablemente, en el año 2000 Mexicali contaba con una población de 764,602 y registró una tasa de crecimiento de 2.25% anual llegando a 936,826 habitantes en el 2010.

3. Actividades económicas de Hermosillo y Mexicali

Hasta mediados del siglo pasado, la economía de Hermosillo se caracterizó por ser inminentemente agrícola y ganadera, sin embargo, el agotamiento de ese modelo de desarrollo abrió camino al desarrollo agroindustrial y a la industria, proceso que comprendió de 1961 a 1993. En una primera fase se sentaron las bases para el desarrollo industrial con la expedición de la Ley No. 16 de Fomento Industrial, en el periodo de gobierno de 1961 a 1967. Posteriormente otro tipo de acciones emprendidas por el gobierno federal como cambios al Código Aduanero favorecieron la instalación de maquiladoras en todo el territorio nacional, bajo estas circunstancias en el año de 1975 se instaló en Hermosillo la primera planta maquiladora. Posteriormente la incorporación de México al Acuerdo General de Comercio y Aranceles (GATT) en el año de 1986, favoreció aún más la presencia de la industria maquiladora en la capital del estado terminando por consolidarse con la apertura de la Planta Ford en 1986 (Plan Municipal de Desarrollo de Hermosillo 2013-2015).

Actualmente, el municipio se caracteriza por su actividad industrial y de servicios. En el año 2012, la población ocupada en el sector primario fue del 1.2%, mientras que en el sector industrial ocupo el 26.7% de la población económicamente activa, concentrándose la población ocupada en el sector servicios con el 71.4%. De este último porcentaje el 21.6% se dedica al comercio (Plan Municipal de Desarrollo de Hermosillo 2013-2015). El ingreso

corriente total per cápita (ICTPC) mensual del municipio de Hermosillo en 2010 fue de $4,120 pesos, muy por encima del promedio nacional que fue de 1,576[44].

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. Mientras que el uso del suelo para la actividad agrícola comprende 200,000 hectáreas. El municipio concentra el 62.5% 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 el 82.6% del total de la entidad (INEG 2007) y desde la recepción de los Estados Unidos al Distrito de Riego 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, destacándose el sector terciario (comercio, servicios y turismo) que absorbe al 52.10% de la población ocupada, a su vez el 44% se emplea en servicios de hoteles y restaurantes. El ICTPC mensual del municipio en 2010 fue de 3,611 pesos[45].

4. Antecedentes de la administración del Organismo Operador de Agua de Hermosillo

El servicio de agua en Hermosillo inició a finales del siglo XIX, para lo cual se utilizaron bombas purificadoras de agua potable y se introdujo la primera red de cañería. En 1925 se

[44] CONEVAL. En línea: http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Medicion-de-la-pobreza-municipal-2010.aspx (03 de marzo de 2013)
[45] CONEVAL. En línea: http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Medicion-de-la-pobreza-municipal-2010.aspx (03 de marzo de 2013)

instalaron 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[46].

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). De esta manera la SRH asume el control del servicio de agua potable y alcantarillado sanitario a través de las Juntas Federales de Agua Potable[47]. El padrón de usuarios inicial en la ciudad de Hermosillo, constó de "6,078 tomas con cuotas mensuales de $120.00 hasta $187.00"[48].

En 1972 se promulgó la Ley Federal de Aguas, en la que se 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 el año de 1980 el gobierno federal descentraliza el servicio a los gobiernos estatales, aunque el cambio más drástico se dio a partir de 1982 con las reformas de algunos artículos de la Constitución a través de 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 a la Ley Número 55, publicada en el Boletín Oficial el 2 de julio de 1981. En el año de 1984 se promulga la Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Sonora y bajo la Ley No. 55 se crea el Sistema Estatal de Agua Potable. En el año de 1986 se crea la Comisión

[46] Aguah. En línea: http://www.aguadehermosillo.gob.mx/inicio/index.php?option=com_content&view=article&id=62:antecedentes&catid=37:organizacion&Itemid=37 (18 de junio de 2013)

[47] "Para el manejo local de los sistemas hidráulicos, la DGAPA 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)

[48] Aguah. En línea: http://www.aguadehermosillo.gob.mx/inicio/index.php?option=com_content&view=article&id=62:antecedentes&catid=37:organizacion&Itemid=37 (18 de junio de 2013)

de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Sonora (COAPAES)[49], bajo este ordenamiento jurídico la administración del servicio de agua potable y alcantarillado quedó a cargo de la COAPAES Unidad Hermosillo.

En 1994 el estado de Sonora transfirió a los municipios los sistemas de agua, sin embargo, el organismo de Hermosillo continuó a cargo del gobierno del estado. En 1999 se creó la Comisión Estatal del Agua de Estado de Sonora (CEASON)[50] 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 con el fin de ejecutar las acciones en coordinación con dependencias federales orientadas al uso y abastecimiento del agua.

En el año 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.

5. Antecedentes de la administración del organismo operador de agua de Mexicali (CESPM)

El inicio de la gestión administrativa del agua se remonta al año de 1905, cuando se otorga la primera concesión al señor Antonio Flores y en 1918 el ayuntamiento asume el control del servicio de agua potable. En 1944 los representantes de los gobiernos de México y Estados Unidos de América firmaron el Tratado de Distribución de Aguas Internacionales de los ríos Colorado y Tijuana, asignándole a Baja California 1, 850,234 millones de metros cúbicos. El ocho de diciembre de 1967 se creó la CESPM, como un organismo

[49] Aguah en línea: http://www.aguadehermosillo.gob.mx/inicio/index.php?option=com_content&view=article&id=62:antecedentes&catid=37:organizacion&Itemid=37 18 de febrero de 2014

[50] "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" (Manuel de Organización de la CEASON).

público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio del Gobierno del Estado de Baja California, y en 1968 se creó su primera estructura organizacional, asumiendo el cargo de Gerente el ingeniero José Luis López Moctezuma[51].

En el año de 1973 los gobiernos de México y los Estados Unidos de América 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 corresponden a México (Río Colorado y Río Bravo). En este acuerdo, los Estados Unidos se comprometen a adoptar medidas para mantener los niveles de salinidad del agua dentro de los parámetros que establece la mencionada acta" (Molina 2007,39).

En el periodo de 1968 a 1976, se inicia el proceso de construcción de infraestructura para ampliar los servicios de agua y alcantarillado al municipio de Mexicali. En 1977 la CESPM implementa un programa para reducir el desperdicio de agua a través del servicio medido y en 1979 se emite la primer Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos de Baja California (LCESP). A partir de 1980 se estipula que los servicios de agua potable y alcantarillado son responsabilidad exclusiva de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos (CESPM)[52].

Para 1983 la cobertura de agua potable alcanzó el 95% de la población, convirtiéndose en una de las más elevadas del país. En los años siguientes se continuó con la construcción de obras o rehabilitamiento de las obsoletas con el fin de satisfacer la demanda de la población. En el año de 1986 la cobertura del servicio fue del 98% y la cobertura del drenaje y alcantarillado alcanzó el 95%. En 1995 se crea el área de Diálogo con la Comunidad con la finalidad de brindar atención especial a los usuarios, así como promover

[51] CESPM en línea: http://www.cespm.gob.mx/antecedentes.html
[52] CESPM en línea: http://www.cespm.gob.mx/antecedentes.html

el programa Cultura del Agua. Además se establece la línea telefónica 137, para atender exclusivamente a los usuarios de agua[53].

En 1997 la dotación de agua potable cubrió el 98% de la población suministrando a la ciudad 3,900 litros por segundo, mientras que la red de drenaje y alcantarillado cubrió el 89% 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)[54].

6. 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, el organismo se encuentra supeditado a las leyes promulgadas tanto por el estado como la federación, siendo estas instancias las responsables de fijar las reglas, políticas y procedimientos bajo los cuales operará.

La Constitución Política de Sonora en el 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, para 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. Asimismo, en 1999 se creó Comisión Estatal del Agua (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

[53] CESPM en línea: http://www.cespm.gob.mx/antecedentes.html
[54] CESPM en línea: http://www.cespm.gob.mx/antecedentes.html

Organización de la CEASON). De acuerdo a 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 a través de cinco figuras: 1) Un organismo público descentralizado municipal, 2) Mediante el régimen de concesión; 3) En concertación con particulares; 4) En coordinación y asociación con ayuntamientos del estado, de otro estado, o de un organismo operador intermunicipal y; 5) Mediante la celebración de convenios con el Ejecutivo del Estado para que sea la Comisión quién 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: 1) Una Junta de Gobierno; 2) Un Consejo Consultivo Municipal; y 3) Un 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.

La Junta de Gobierno se conforma por:

> "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 del Desarrollo Urbano y Obras Públicas o su equivalente
IX.-El Vicepresidente del Consejo Consultivo" (Acuerdo de creación, Artículo 13).

Los integrantes duran en su cargo un periodo de tres años coincidentes con el periodo de gobierno de la administración municipal en turno y solo pueden ser removidos por el Ayuntamiento de Hermosillo por causas graves. Posee amplias facultades tanto de dominio, como de administración y representación para cumplir los objetivos del organismo.

Entre las 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 del Organismo.
- Autorizar la contratación de créditos.
- Autorizar las prestaciones y términos del Contrato Colectivo de Trabajo (Acuerdo de Creación).

El Consejo Consultivo del Agua de Hermosillo (CCAguah)

Es un órgano colegiado integrado por veinte representantes ciudadanos (10 propietarios y 10 suplentes[55]), 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 sesionaran 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

[55] Los integrantes del Consejo Consultivo del Agua en 2012 son: Presidente, Ing. Jesús Roberto Sitten Ayala, como Vicepresidente el Ing. Alejandro Moreno Lauterio; como Secretario el C.P. Martín Gándara Camou, Integrada por los 17 consejeros propietarios, de los cuales menciono los siguientes: Lic. Martha Alicia Mada Fraire, Ing. Marcos Francisco Ing. Gluyas, Ing. César Lagarda Lagarda, Lic. Juan Antonio de La Puerta Bay, Oscar Serrato Félix, Lic. Jorge Fdo. Quiros Güereña, Arq. Gustavo Felipe Aguilar Beltrán, Ing. Fernando Gutíerrez Cohen, Ing. José Silvestre Pérez González, Dr. Román Miguel Moreno, Ing. Fermín Chávez Peñúñuri, Ing. José Castillo Gurrola, Ing. Fernando Fco. López Bernal, Ing. Luis Fernando Güereña de la Llata, C.P. Iván Peralta Toyos, Ing. Mariano Morales Montaño, Ing. Jesús Héctor Almeida Flores. (Directorio del Consejo Consultivo de Agua de Hermosillo, 2013) Disponible en PDF https://www.hermosillo.gob.mx/portaltransparencia/. (10 de enero de 2013).

mejorar el desempeño del organismo de agua. Entre las principales funciones del Consejo se encuentran:

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 deban realizarse, emitir opiniones en relación a los programas de rezago del servicio y a las fuentes de abastecimiento, etcétera. En términos generales el CCAguah tiene muy poca injerencia en la toma de decisiones al interior del organismo (Reglamento Interior del CCAguah 2007).

Director General del Organismo

El Director General es el representante legal del organismo y es designado por la Junta de Gobierno, entre las facultades principales se encuentran:

> 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; etc. (Acuerdo de Creación)

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

7. Esquema institucional, jurídico y administrativo de la CESPM

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) 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.

El 3 de marzo de 1999 se decreta la creación de la Comisión Estatal del Agua del Estado de Baja California (CEABC), siendo la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas su 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 optimizar su uso. En este sentido, le corresponde a la CEA "Planear, regular y coordinar el Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado" (POEBC No. 10, Art. 2. 3 de marzo de 1999). Esta actividad se realiza siguiendo los lineamientos contenidos tanto en la normatividad federal como estatal (CONAGUA, PND 2006-2012, PED 2008-2013, Programa Hídrico Estatal 2008-2013, etcétera)[56]. De esta manera la CEABC; además de planear y definir la política hídrica estatal, vigila el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos a los organismos de agua del estado.

[56] CONAGUA. México. http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Contenido/Documentos/PNH_05-08.pdf
Plan Estatal de Desarrollo de Baja California 2008-2013. 2008. http://www.bajacalifornia.gob.mx/bcfiscal/2012/transparencia_fiscal/marco_programatico/ped/ped.htm
Programa Estatal Hídrico 2008-2013. Gobierno de Baja California. CEA Baja California y Gobierno del Estado. https://futurocostaensenada.files.wordpress.com/2010/02/peh20082013.pdf

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 (LRSAPBC) 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 regido por un Consejo administrativo encabezado 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 el 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 y en el Artículo 10 de la 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 pueden 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.

El Consejo de Administración tiene las siguientes atribuciones:

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, entre otras.

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 (CESPM[57]).

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

8. Fuentes de Abastecimiento

Por aproximadamente cuarenta años la Presa Abelardo L. Rodriguez fue la principal fuente de abastecimiento de agua para la población de Hermosillo. A principios de los noventa la precipitación pluvial descendió considerablemente, además, la capital experimentó una fuerte explosión demográfica, pues pasó de 43,500 habitantes en 1950 a más de 450 mil, obligando a la autoridad pública a buscar fuentes de suministro de agua alternas para satisfacer la demanda. 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 el Zanjón y San Miguel de Horcasitas.

[57] Acuerdo de Creación de la CESPM. http://www.cespm.gob.mx/marcolegal.html

A partir de los noventa inició la construcción de obras y 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. Asimismo, 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).

Tabla 1. Suministro de agua en Hermosillo, Sonora 2010

Fuentes	Gasto promedio m^3	Aportación	Fuentes	Gasto promedio m^3	Aportación
Willard	3,588,000	4%	Planta Potabilizadora 2	3,906,000	4%
Los Bagotes	22,410,000	26%	Parque Industrial	6,165,000	7%
Zonas Urbanas	2,194,000	3%	La Victoria	8,345,000	10%
Las Malvinas	7,391,440	8%	La Sauceda	1,847,000	2%
El Realito	6,070,000	7%	Pitic	301,500	0%
Sur	7,036,000	8%	Central	492,000	1%
Mesa del Seri	12,960,000	15%	Central	492,000	1%
Planta Potabilizadora 3	4,377,000	5%	**Total anual**	**87,082,940**	**100%**

Fuente: Haro, et al. 2015

En el año 2005 se utilizaron los pozos de la cuenca del Río San Miguel de Horcasitas en la zona conocida como las Malvinas, en conjunto con las obras realizadas en el año 2006 en

Los Bagotes, ubicado en la cuenca baja del Río Sonora, al oeste de la ciudad. Estas acciones fueron suficientes para abastecer el requerimiento de agua de la ciudad.

Actualmente, tan solo el 10% del agua con el que se abastece a la ciudad proviene de las presas Abelardo L. Rodríguez y El Molinito, el otro 90% se extrae de aguas subterráneas, lo que encarece el costo del servicio debido a la ejecución de obras adicionales que se tienen que realizar y al costo de la energía eléctrica. A partir de 2013 se estima que se suministrarán 1,200 lps 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[58].

Por otra parte, el agua que suministra la CESPM provienen de los ríos Colorado y Tijuana, siendo el río Colorado el de mayor importancia con un escurrimiento medio anual de 1,850,254,000 $m^{3,}$ 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 número 14, donde el canal Benassini abastece a dos de las tres plantas potabilizadoras de la ciudad de Mexicali (Planta Potabilizadora No. 1 y Planta Potabilizadora No. 2) y el canal Reforma abastece a la tercera denominada Planta Potabilizadora No. 3"[59], para posteriormente

[58] "En el año 2013 la oferta de agua estimada por Agua de Hermosillo considerando un servicio continuo fue de 4,980 lps., dicha estimación se sustenta en la operación de 68 pozos con un gasto aproximado de 2,700 lps, destacan por su aportación de más del 50% del volumen suministrado, las captaciones de Los Bagotes, ubicado en el acuífero Costa de Hermosillo, Las Calizas ubicado en el acuífero la Poza, y Las Malvinas en el Mesa del Seri- La Victoria en el mismo orden de importancia. A la disponibilidad anterior se le suman las obras emergentes de verano, así como las aportaciones del Acueducto Independencia. En tanto que la demanda de verano con un servicio continúo, sin tandeos, se estima en 4,980 lps, también se considera la opción de garantizar mínimamente el servicio en las condiciones de tandeo que se ha venido manejando entre 8 y 10 horas de servicio, en éste caso la demanda se estima en 4,200 lps." (Haro, et al. 2015. En edición)

[59] CESPM en línea: http://www.cespm.gob.mx/plantaspot.html

distribuir el recurso a través de 2,888.2 kilómetros de tubería con el fin de abastecer las 292,325 de tomas domiciliarias[60].

Ilustración 1 Trayectoria del Río Colorado

Fuente: Hinojosa y Carrillo. 2010. INECC. SEMARNAT.

9. Aspectos comparativos

Los organismos de agua de Hermosillo y Mexicali se encuentran en ciudades que comparten condiciones geográficas y climáticas similares, en donde la precipitación pluvial es escasa con la diferencia que el municipio de Mexicali tiene una fuente de abastecimiento segura con el agua del río Colorado, mientras que 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 ocupando a más del 50% de la población económicamente activa.

En lo que se refiere a la personalidad jurídica, Aguah se fundó en el año de 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

[60] CESPM. En línea: www.cespm.gob.mx 15 de octubre de 2013

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 lo 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. Aguah de Hermosillo, presenta sus informes a la CEASON, mientras que la CESPM hace lo propio en 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. 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 integrado por 20 ciudadanos designados por el Ayuntamiento.

El agua que suministra la CESPM a los hogares es superficial y 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, el 90% 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 el 10% 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[61] kilómetros lineales de tubería y abastecen 292,325 tomas. Con esta infraestructura los organismos tienen una cobertura del servicio por encima del 97%.

Con base en los aspectos físicos, geográficos y en el diseño institucional, podemos observar que ambos organismos presentan un conjunto de características en donde resaltan más las similitudes que las diferencias. En donde se puede apreciar una mayor ventaja comparativa, es en la disponibilidad del agua para la ciudad de Mexicali, ya que no requieren de hacer grandes inversiones para suministrarla a los hogares. Otra diferencia a 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 más, es el control directo del estado en la planeación a mediano plazo del organismo.

[61] CESPM. En línea: http://www.cespm.gob.mx/redesaguapotable.html 15 de octubre de 2013.

Capítulo 4. MACRO: Factores políticos y sociales. La 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 intergubernamental entre los niveles de gobierno. En un segundo apartado se revisan las relaciones intergubernamentales, así como las relaciones interinstitucionales de los organismos con las unidades administrativas de los tres niveles de gobierno. En un tercer apartado se revisa la política de la CONAGUA en la configuración de los OOA, así como la injerencia sindical en el funcionamiento de los organismos.

1. Elecciones y la política de agua potable en Sonora y Baja California

Los procesos electorales para elegir a gobernador del estado de Sonora, tradicionalmente había beneficiado a los candidatos del Partido Revolucionario Institucional (PRI), aunque en la elección del 2003 la diferencia a favor del candidato del PRI fue apenas superior al 2% de los votos sobre el candidato del Partido Acción Nacional (PAN), incluyendo los 3,562 votos obtenidos a través de la alianza con el Partido Verde (PV). En la última elección 2009-2015 gana por primera vez un candidato de la oposición.

Tabla 2. Resultados electorales para gobernador de Sonora 1991-2009

RESULTADOS				
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 IEE. En línea: http://www.ieesonora.org.mx/index.php#estadistica/2003/2003.htm

En contraste con lo sucedido en la elección de la gubernatura; Hermosillo, se caracteriza por ser uno de los primeros municipios del país donde logró ganar la alcaldía un candidato de un partido diferente al PRI. 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 en cinco ocasiones ha resultado vencedor el PRI, 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.

Tabla 3. Resultados electorales del Municipio de Hermosillo 1991-2012

Partido político	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012
PAN	33,229	80212	**84,467**	**121,702**	**116,617**	108459	**142,419**	**144,263**[62]
PRI	**65,591**	**82495**	74,343	85,486	88,256			119,240[63]
PPS	1,800	446	629	6,907				
PRD	1,024	9129	16,270		3,260		2,595	12,693[64]
Otros	5,040	39,123	8,505	6,789	10,553	17,268	4,595	1,549
PRI-PANAL						**120134**		
ALIANZA							103,757	

Fuente: Elaboración propia con información IEE. En línea: http://www.ieesonora.org.mx/index.php#estadistica/2003/2003.htm

Los resultados electorales tanto de la gubernatura como de la capital sonorense han sido de gran trascendencia para la operación del OOA. Es decir, los encuentros o desencuentros entre las autoridades estatales y municipales han sido uno de 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

[62] En alianza con Partido Nueva Alianza.
[63] En alianza con el PVEM.
[64] En alianza con el PT.

extracción panista, fueron incapaces de construir acuerdos para dotar de agua a Hermosillo, episodio que culminó con la descentralización del organismo al municipio en el año 2002.

Con el proceso electoral de 1989 el estado de Baja California se convirtió en la primera entidad del país en obtener el triunfo de una elección para gobernador un partido diferente al PRI. A partir de entonces, el PAN ha refrendado su triunfo en los procesos electorales en el que se ha elegido gobernador del estado.

Tabla 4. Resultados electorales para gobernador de Baja California 1989-2013

	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	72,266	42,551

Fuente: Elaboración propia con información de: http://www.iepcbc.org.mx/resultados.php

(1) Alianza Convergencia-PT

(2) Alianza PAN,NA,PES

(3) Alianza PRI-PVEM-PBC

(4) Alianza Unidos por BC

(5) Compromiso por BC

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.

Tabla 5. Resultados electorales del Municipio de Mexicali

	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	23,526	15,729

Fuente: Elaboración propia con información de: http://www.iepcbc.org.mx/resultados.php

(1) Alianza PAN,NA,PES

(2) Alianza PRI-PVEM-PBC

(3) Alianza para vivir seguros

(4) Alianza PRI-PVEM

(5) Alianza por BC

(6) Compromiso por BC

En el último proceso electoral celebrado en el año 2013, el PAN en coalición con el Partido de la Revolución Democrática (PRD) obtuvieron el triunfo en la capital del estado de Baja California.

Actualmente la CESPM es de los pocos organismos de agua a nivel 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 al Presidente del PRI municipal, Mexicali. 28 de enero de 2014).

En la última elección para gobernador que se realizó en el año 2013, el candidato del PAN prometió *borrón y cuenta nueva*, haciendo alusión, de que si él ganaba la elección, todas las cuentas pendientes por cobrar, por concepto de consumo de agua potable hasta diciembre de 2012 quedarían canceladas con todo y recargos. Al ganar la elección el gobernador, a principios del año 2014 anunció el cumplimiento de esta promesa de campaña, lo que significó que a la CESPM dejarán de ingresar aproximadamente 300 mdp. 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, entonces, para que no les des en la torre a mi pavimento, necesito hacer la reposición, bueno se trata de programar toda la instalación de tubería, se les facilita, a veces la instalamos nosotros, incluso. Entonces ya vienen ellos detrás de nosotros o atrás del contratista, depende como sea el esquema, entonces se hace la reparación, 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, Planeación, CESPM. 27 de enero de 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 de 2014 el Presidente Municipal de Mexicali, señaló la necesidad de hacer un estudio para analizar la viabilidad técnica y financiera para solicitar la adscripción de la CESPM al municipio[65]. 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, este, hemos sido de la idea de que para qué reparar algo que no está descompuesto, está funcionando bien en el estado, pues entonces déjalo ahí ¿no? (Ibid).

[65] La Crónica. En línea: http://www.lacronica.com/EdicionEnLinea/Notas/Noticias/22012014/799950-Pide-Edil-analizar-transferencia-de-Cespm-al-municipio.html 28 de enero de 2014

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

2. La coordinación intergubernamental Federación- CEASON- Aguah

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 donde han tratado de imponer su visión particular sobre las necesidades del organismo obstaculizando su desarrollo.

A nivel 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 un miembro del PAN, mientras que a nivel municipal solamente en el periodo 2006-2009 gobernó un representante 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 de 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 a

favor del municipio, el gobierno estatal transfirió el organismo retirando la propuesta de la planta desaladora (Pineda 2007).

Casualmente es hasta el año 2010, cuando los tres representantes de los gobiernos son del mismo partido (en este caso el PAN), cuando se logra el acuerdo para construir el Acueducto Independencia (AI) para trasvasar agua de la presa El Novillo a la presa Abelardo L. Rodríguez y resolver el abasto de agua de Hermosillo[66].

La construcción del acueducto era una obra que ya se había discutido y aprobado a finales de los noventa (Pineda 2007). Sin embargo, una fuerte sequía que se registró 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 el 9% de su capacidad total. Aparentemente éste fue uno de los principales motivos para que se rechazara este proyecto.

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 AI con aportaciones del gobierno estatal y federal.

De este evento resalta el apoyo recibido del gobierno federal tanto para facilitar la entrega de permisos, aun y cuando aparentemente no cumplieron 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

[66] 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 plazo el abasto de agua a Hermosillo. Una vez electo el gobernador Guillermo Padrés Elías del PAN, vuelve a retomar el tema, poniendo nuevamente en discusión dos posibles soluciones destacando la construcción de una planta desaladora ubicada en la Bahía de Cochórit en el municipio de Empalme y la construcción de un acueducto para trasvasar agua de la presa El Novillo a la Abelardo L. Rodríguez. Estas propuestas se caracterizan por que son obras que se realizarían lejos de la ciudad, es decir, ninguno de los dos proyectos afecta los intereses de los agricultores de la Costa de Hermosillo, esto puede ser el resultado de un reacomodo de la clase política local como consecuencia del proceso electoral celebrado en el 2009.

la suspensión de la obra, el gobierno estatal hizo caso omiso a las resoluciones del poder judicial[67].

A partir de que toma posesión como Presidente de la República Enrique Peña Nieto (de extracción priista) en diciembre de 2012, la relación Federación – CEASON da un giro vertiginoso y pasa de los desacatos a un entorno aparentemente institucional en donde el gobierno del estado se ve obligado a acatar el marco normativo generando incertidumbre a la legalidad del acueducto, principalmente porque los actuales funcionarios de la CONAGUA han tomado decisiones que repercuten en su operación como la decisión de clausurar el Ramal Norte, una obra complementaria que servirá para distribuir el servicio al norte de la ciudad[68].

Actualmente el AI 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, su operación.

3. La coordinación intergubernamental Federación – CEA, BC

La relación entre el gobierno federal con Baja California (BC) se caracteriza por la necesidad de trabajar en coordinación debido a que requieren lograr acuerdos con el gobierno de los Estados Unidos derivados de la compatibilidad del agua del río Colorado. Esta situación de alguna manera, ha influido para llevar la cooperación entre el Estado-Federación a un plano institucional logrando garantizar el abasto de agua de las ciudades fronterizas de BC, sin que ello implique que no hayan tenido diferencias las cuales han podido resolver.

[67] Véase a Moreno 2014.

[68] Véase: El Imparcial. En línea: http://www.elimparcial.com/EdicionEnLinea/Notas/Noticias/21062014/855286-En-riesgo-agua-las-24-horas-para-el-2015.html Redacción. 21 de junio de 2014.

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" (Cortéz 1999,36). Bajo este contexto es responsabilidad del gobierno federal acordar con el de los Estados Unidos la parte que le corresponde a México a través de la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA) que es la instancia responsable de regular y supervisar el cumplimiento de los acuerdos. Una vez definido los volúmenes de agua que le corresponde 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 de Baja California[69].

Entre los eventos más representativos que definen la relación bilateral entre México y los Estados Unidos se encuentra el Tratado de Distribución de Aguas Internacionales de los ríos Colorado y Tijuana firmado en 1944, donde se le asignó a Baja California 1,850,234 millones de metros cúbicos. Además, en el año de 1973 los gobiernos de México y los Estados Unidos de América 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 corresponden a México (Molina 2007).

La ciudad de Tijuana desde 1972 tiene problemas para abastecer agua a su población por lo que el gobierno federal solicita, (conforme al Tratado de Aguas Internacionales de 1944), se le otorgue agua del río Colorado a través del acueducto estadounidense acordando el

[69] 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 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).

periodo de entrega y asumiendo el costo del trasvase[70]. Con este antecedente se construyó el acueducto Río Colorado-Tijuana, que empezó a operar en el año de 1982, extrayendo 126.14 Mm3/a (Román, Cortez y Soto 2010).

Para el año 2006 el volumen de agua proporcionado por el acueducto 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 m^3/s adicionales, sin embargo, la obra se retrasó ya 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 la CEABC[71], lo que orilló al gobierno mexicano solicitar nuevamente la entrega de agua del río Colorado por cinco años más (Moreno 2014).

En este contexto el gobierno de BC y la Federación han tenido que trabajar en la búsqueda de soluciones al problema del agua potable de la región, para lo cual, han tenido que construir un argumento consensuado por ambas partes, para que la Federación, con información confiable, negocie con el gobierno norteamericano, los acuerdos que benefician a las ciudades fronterizas del país. Esta capacidad de negociación también la han sabido capitalizar para crear las obras que ha requerido 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.

[70] 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" 487.

[71] La empresa española Albengoa había sido la ganadora del proceso de licitación, y el contrato se firmó con la empresa Makro. En 2007, la CEA (Comisión de Agua del Estado) adjudicó directamente la construcción del acueducto a Makro, sin que mediara un proceso de licitación (Moreno 2014,30)

4. Las Comisiones Estatales de Agua (CEASON y CEABC)

Antes de revisar la coordinación entre las CEAs estatales con los organismos de agua, es pertinente hacer un paréntesis para revisar los atributos y características de cada una de las CEAs de las entidades federativas involucradas en el estudio.

A pesar de que el organismo de agua de Hermosillo, Sonora se encuentra adscrito al gobierno municipal, mientras que el de Mexicali, al gobierno estatal, los marcos jurídicos presentan muchas 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 Art. 1 y 2).

En la LAES (Art. 10) 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 prevé la invitación, por parte del Presidente del Consejo (gobernador del estado) a distintos representantes del sector social y privado de la entidad, entre los que destacan la Universidad de Sonora, el Colegio de Sonora, el Instituto Tecnológico de Sonora, la Unión Ganadera, entre otros.

La ley también contempla la figura de la Comisión Estatal del Agua (CEASON) como un organismo público, descentralizado del gobierno del estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, siendo su cabeza de sector la Secretaría de Agricultura, Ganadería,

Recursos Hidráulicos, Pesca y Acuacultura (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 Comisión Estatal del Agua del Estado de Baja California (CEABC), como un organismo público, descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio siendo la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano (SIDUR) 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 optimizar su uso.

Integración de las CEAs

La CEASON cuenta con: a) Una Junta de Gobierno; b) Un Consejo Consultivo; y c) 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 5 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 sonorense. 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, pudiendo ser removido por el Gobernador del Estado y sesionaran una vez cada tres meses (Decreto de Creación, Art. 5).

En la conformación de estos organismos (CEABC y CEASON) se contempla la participación de miembros de la sociedad civil de manera muy limitada, tanto en número como en atribuciones, 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 a 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 organismos operadores de agua los cuales están adscritos directamente al gobierno estatal, además de que geográficamente se encuentran a distancias relativamente cercanas, en comparación a su similar de Sonora, en donde son 72 OOA ubicados en un vasto territorio y que presentan características físicas, hidrológicas y demográficas muy distintas entre sí; además de que los OOA se encuentran adscritos a los gobiernos municipales, lo que no ayuda a mejorar los mecanismos de coordinación, sobre todo cuando el presidente municipal, es representante de un partido político distinto al del gobierno del estado.

5. La coordinación de las CEAs 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 las realiza a través 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 plazo, son obras que requieren la inversión de grandes cantidades de recursos económicos y ante la insolvencia financiera del municipio, el estado toma los proyectos como propios.

Por esto Aguah, al ser 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. De esta manera, 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 son más frecuentes 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 de extracción panista o lo que está sucediendo actualmente entre el gobierno estatal panista con el federal de extracción priista[72].

[72] En abril la Conagua clausuró el Ramal Norte, una obra complementaria del Acueducto Independencia, bajo el argumento de no contar con los permisos requeridos para la construcción de la obra (El Imparcial, Redacción. 29 de junio

La coordinación CEABC-CESPM

La CESPM es un organismo descentralizado del gobierno del estatal de BC, por lo tanto la intervención del gobierno en el organismo es directa; lo que les permite fijar sistemas de control para tener una mejor regulación a través 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 estos fondos los adquirieron a fondo perdido como el otorgado por el U.S. Enviromental Protection Agency (EPA), pero también han suscrito créditos con otros organismos internacionales. Entre estos, destaca el crédito japonés contraído por el Japan Bank for International Cooperation (JIBC). Los recursos de éste crédito se canalizaron a través del Proyecto de Infraestructura Hidráulica para el Saneamiento Ambiental y el Suministro de Agua Potable en Baja California (PIHSAySABC) y significaron para los OOA de Baja California la oportunidad de consolidar y mejorar el trabajo que venían realizando. En total se obtuvieron 3,023 millones de pesos que se invirtieron a través de dicho proyecto en los organismos de BC, firmando el gobierno del estado como aval del préstamo (PEH 2008-2013). El crédito contribuyó a mejorar el desempeño del organismo, ya que para conseguir la autorización del crédito, la CESPM se comprometía a incrementar su eficiencia. De esta manera, siendo el PIHSAySABC un programa estatal, la CEABC asumió la responsabilidad de vigilar el cumplimiento de los objetivos y metas señalados en los programas de la CESPM.

---

de 2014) En Línea: http://www.elimparcial.com/EdicionEnLinea/Notas/Noticias/29062014/858135-Conagua-multa-a-Foossi.html

Por otra parte, la coordinación CEASON-Aguah básicamente descansa en criterios políticos y no técnicos, lo no ha contribuido al fortalecimiento de la propia CEASON como el órgano responsable de dictar los lineamientos bajo los cuales operaran los organismos, ya que los apoyos tanto técnicos como financieros que reciba el organismo dependerá de la relación entre los niveles de gobierno.

Otro factor que tampoco ha favorecido a institucionalizar mecanismos de coordinación efectivos entre éstos, 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 AI, se lanzó una licitación pública, sin embargo, el gobierno del estado ya había advertido que iba a dar prioridad a empresarios locales sobre nacionales y extranjeros. De esta manera, la obra se asignó a una empresa constructora recién creada, sin experiencia en la construcción en este tipo de obras, pero con personajes fuertemente ligados a funcionarios del gobierno estatal. El pretexto de esta medida fue 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.

6. 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"[73]. La apuesta en este objetivo se enmarca en la crisis económica que vivió el país en la parte final del siglo pasado, influenciado por las políticas neoliberales (tipo NGP) de descentralizar funciones y reducir el gasto público.

[73] Conagua: http://www.conagua.gob.mx/Contenido.aspx?n1=1&n2=3 26 de marzo de 2015

A través del nuevo marco normativo, el gobierno federal delegó al municipio la prestación de servicios públicos pero además, les dotó de recursos legales para que pudieran implementar nuevos esquemas de gestión, entre ellos la privatización, en la búsqueda por encontrar la autosuficiencia financiera. De esta manera, el gobierno federal se deslindaba de la responsabilidad de prestar un servicio público que le resultaba muy costoso y no le generaba ningún beneficio en términos electorales.

Para no dejar desprotegidos en términos de recursos financieros y técnicos, a los organismos de agua, el gobierno federal diseño distintos programas de apoyo a través de los cuales se destinó recursos financieros con la intención de fortalecer a los organismos para que en el futuro fueran capaces de sufragar sus costos sin embargo, los resultados no son 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 al 2005 a través de este programa se destinaron 2,526 millones de pesos a los OOA beneficiando a 426 mil personas con el servicio de agua potable y a 348 mil aproximadamente con el servicio de alcantarillado (Pineda, Salazar y Buenfil 2010). En la tabla 6 se observa que los recursos aplicados en inversión, mantenimiento y operación de los OOA la mayor parte fueron aportaciones federales que comprenden desde el 24% en su nivel más bajo del total de los recursos hasta el 69%. Mientras que los municipios aportaron el 3% en su nivel más bajo, llegando al 25% en su nivel más alto. De hecho el promedio de la inversión federal en el periodo fue del 56% mientras que la del municipio fue del 7%.

Esta información muestra que dos décadas después del inicio de esta etapa en la política hídrica nacional, la gran mayoría de los organismos siguen dependiendo de los recursos transferidos del gobierno estatal y federal (Flores y Aguilar 2011) y peor aún, no existe

evidencia que confirme un incremento en el desempeño físico y comercial de los organismos..

De esta situación, gran parte de la responsabilidad recae en la CONAGUA por ser el organismo rector y por no fijar reglas claras que permitan fiscalizar el uso de los recursos y mucho menos evaluar el impacto de los mismos (CONEVAL 2012).

Tabla 6. Inversiones CONAGUA por sector de origen del recurso[a] (%)

Año	Federal	Estatal	Municipal	Otros	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 No.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)

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) destinados a incentivar el tratamiento de las aguas residuales se encuentran en la misma situación, por conducto de este último programa en el 2014 la

CONAGUA condonó un adeudo de 11,956 mdp a Aguah como resultado de sanciones por no tratar sus aguas residuales.

> 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, 6 de agosto de 2014)[74]

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 para fortalecer 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 incentivaba a través de distintos mecanismos la incorporación de representantes de la sociedad civil en los órganos de gobierno[75]. La idea consistía en crear un contrapeso a la toma de decisiones de carácter unilateral de los organismos y que al momento de diseñar los programas se consideraran las necesidades más apremiantes de los usuarios, con ello se pretendía tener un contacto más directo con la población además de legitimar las acciones de los organismos.

[74] En línea: http://www.obrasweb.mx/construccion/2014/08/06/conagua-condona-11000-mdp-a-agua-de-hermosillo 14 de noviembre de 2014

[75] 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)

Siguiendo estos lineamientos (o persiguiendo estos estímulos) muchos organismos incorporaron representantes ciudadanos bajo distintos esquemas. 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, recayendo la representación ciudadana en el Presidente y Vicepresidente del Consejo Consultivo del Agua de Hermosillo.

El Consejo Consultivo de Agua de Hermosillo (CCAguah), es un órgano colegiado integrado por veinte representantes ciudadanos (10 propietarios y 10 suplentes[76]) designados por el Ayuntamiento de Hermosillo a propuesta del presidente municipal. Uno de los objetivos de los ciudadanos elegidos por el presidente municipal es el de 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 de ex miembro del CCAguah 2013).

Aún y 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

[76] Los integrantes del Consejo Consultivo del Agua en 2012 son: Presidente, Ing. Jesús Roberto Sitten Ayala, como Vicepresidente el Ing. Alejandro Moreno Lauterio; como Secretario el C.P. Martín Gándara Camou, Integrada por los 17 consejeros propietarios, de los cuales menciono los siguientes: Lic. Martha Alicia Mada Fraire, Ing. Marcos Francisco Ing. Gluyas, Ing. César Lagarda Lagarda, Lic. Juan Antonio de La Puerta Bay, Oscar Serrato Félix, Lic. Jorge Fdo. Quiros Güereña, Arq. Gustavo Felipe Aguilar Beltrán, Ing. Fernando Gutíerrez Cohen, Ing. José Silvestre Pérez González, Dr. Román Miguel Moreno, Ing. Fermín Chávez Peñúñuri, Ing. José Castillo Gurrola, Ing. Fernando Fco. López Bernal, Ing. Luis Fernando Güereña de la Llata, C.P. Iván Peralta Toyos, Ing. Mariano Morales Montaño, Ing. Jesús Héctor Almeida Flores. (Directorio del Consejo Consultivo de Agua de Hermosillo, 2013) Disponible en PDF https://www.hermosillo.gob.mx/portaltransparencia/. Consultado en enero de 2013.

que simula la representación social, que termina legitimando las decisiones tomadas por las autoridades estatales y municipales.

Por otra parte, la CESPM, está regida por un Consejo administrativo encabezado por el titular del poder Ejecutivo de BC, 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 el 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 y en el Artículo 10 de la 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.

Mientras que el representante de la CANACO como el de la CANACINTRA son asistentes habituales a las reuniones del Consejo, éste 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 hecha en los noventa, que es la 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, pero que finalmente termina en simulaciones en donde las decisiones son verticales sin dar oportunidad al intercambio de ideas.

7. La injerencia sindical en los organismos de agua

Los sindicatos como representantes de los trabajadores tienen bastante influencia en el desempeño de los organismos de agua debido a las concesiones que les fueron otorgados, como resultado de su lucha sindical. En el caso de las representaciones sindicales de Aguah y de la CESPM los sindicatos tienen bajo su control la contratación del personal de nuevo ingreso (que no sea de confianza), los mecanismos de promoción, estímulos y recompensas[77], esto podría resultar intrascendente, si las atribuciones que poseen las utilizan 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 el manejo de éste se pueden observar dos periodos. Un primer periodo corresponde a la dirigencia de Salvador Corrales, y el segundo a partir del año 2009, bajo la dirigencia de la actual líder Rosa Isela Martínez. El primer periodo 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. A penas 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 2 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%.
> 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 (Notimex| El Universal. 28 de marzo de 2003)[78].

[77] Véase el capítulo Micro, páginas 173-203.
[78] En línea: http://www.eluniversal.com.mx/notas/130782.html

A partir de entonces la dirigencia sindical se caracterizó por los constantes emplazamientos a huelga exigiendo incrementos salariales de hasta el 100% (Dossier. Santiago García. 29 de noviembre de 2006) en un país en donde los incrementos generalmente no rebasan el 5% y aun organismo que siempre ha tenido problemas financieros.

La huelga que se presentó en julio de 2008 y que tuvo una duración de 23 días, algunos actores políticos la interpretaron como una fractura al interior del PRI, ya que no existían elementos claros para justificar la huelga, y había encono entre el gobernador y el presidente municipal Ernesto Gándara generado por la indefinición del candidato a la gubernatura a celebrarse el año 2009.

En el año 2009 en el proceso para renovar la dirigencia sindical de Aguah no fue reelegido Salvador Corrales en un proceso donde se presentaron diversas anomalías:

> "… la cláusula 94, hay una, 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, además a él no lo cambio la gente, la Asamblea con la cual destituyen al plumitas es falsa (…) los que estaban ahí eran empleados de otra empresa (Plática con ex miembro del CCAguah, 2013).

En ese año toma posesión como nueva líder sindical de Aguah, Rosa Isela Martínez. A partir de entonces la comunicación con la dirigencia del organismo ha mejorado notablemente, en donde no han vuelto a presentarse huelgas y los momentos de mayor fricción fue generado por la contratación de la empresa Bal-Ondeo para que se hiciera cargo del área comercial lo que ponía en riesgo el empleo 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 trasnacional 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, 17 de mayo de 2011)[79].

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

Como resultado de estas dos gestiones y observando los resultados, que se reflejan en el bienestar de los trabajadores[80] se puede deducir que la dirigencia sindical de Salvador Corrales se caracterizó por las huelgas que celebraron pero que no lograron incrementos salariales significativos, pero si le trajeron una mala imagen al organismo y sus empleados. En la actual dirigencia sindical no se han presentado huelgas, pero tampoco se han mejorado el bienestar de los trabajadores.

La representación sindical de la CESPM

El Sindicato Único de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, Sección Mexicali; es el gremio al que pertenecen los trabajadores sindicalizados de la CESPM. 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.

---

[79] En línea: 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

[80] Véase el capítulo 6, páginas 173-203

La mayoría de estas prestaciones no son exclusivas de los trabajadores de la CESPM, ya que no solamente se encuentran contenidas en el CCT, sino que aparecen en la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de BC, lo que significa que prácticamente cualquier trabajador sindicalizado afiliado a este sindicato goza de prestaciones similares.

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

Curiosamente éste tipo de actos han sido utilizados por personal no sindicalizado, en el 2011 un empleado estuvo 74 horas en huelga de hambre solicitando se analizará 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 y que por lo tanto no tienen derecho a pensión, ni seguro, ni de riesgo 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.

> 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 (SEMANARIO ZETA)[81].

[81] SEMANARIO ZETA En línea: http://www.zetatijuana.com/ZETA/reportajez/el-pleito-por-las-prestaciones/

Después de un mes del plantón, finalmente fueron restituidos en sus puestos de trabajo**.**

8. Medios, partidos políticos y actores sociales en la discusión de las Comisiones de Agua

Dado la importancia del agua en la vida económica y social de las comunidades, provoca que la operación de los organismos se encuentren permanentemente bajo el escrutinio de la mirada pública, donde participan tanto expertos en la materia como personas que tienen un mínimo conocimiento, pero que sin embargo, ambos puntos de vista son indispensables para diseñar medidas que favorezcan el desempeño de los organismos.

Aguah

La escasez de agua que sufre Hermosillo ha sido motivo para que Aguah frecuentemente sea noticia en los medios de comunicación, como producto de intensas discusiones sobre sus proyectos, desempeño y transparencia en el manejo de los recursos.

Respecto a la percepción que tienen distintos actores políticos y sociales de Hermosillo, coinciden en señalar que es un organismo que no maneja eficientemente sus recursos, que grandes volúmenes de agua no se facturan o se desperdicia a través de la red hidráulica, en la falta de planeación para dar mantenimiento preventivo a la red, en 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 de que no hay macro medición, o que hay muchos problemas con la micromedición, más o menos le inyectan a la red, más o menos 90 millones al año y se factura solo 42 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 Estatal Sonora. Hermosillo 2014).

Otra situación que acompaña a 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/o entrevistas realizadas. Algunos de ellos se muestran mesurados en sus declaraciones, como el líder de la Unión de Usuarios de Hermosillo:

> Este, eh, me parece que se debe todavía de madurar, de avanzar mucho en lo que es la transparencia. Me parece que el área direccional de ahí de Aguah, este, debiera de, en sí, de darle mayor participación a los usuarios, ¿en qué?, en la toma de decisiones, en las opiniones, y me estoy refiriendo, para responder tu pregunta, en el Consejo Consultivo de Aguah, donde deben estar representados los usuarios para efecto de conocer con precisión, en todos los rubros que maneja Aguah, sus finanzas, etcétera (Entrevista a Ignacio Peinado. Presidente de la Unión de Usuarios de Hermosillo. Hermosillo 2014).

Sin embargo, otros actores, sobretodo miembros del PRI son más directos en sus cuestionamientos respecto a la forma en que Aguah maneja sus finanzas[82].

> Ya recientemente es la caja chica de una candidata a diputada local, 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 políticos electorales, y cuando te lo digo no es rollo. (Entrevista a Natalia Rivera. Secretaria General del PRI Estatal Sonora. Hermosillo 2014).

Esta percepción la sustentan en la compra que realizó la autoridad municipal de un poco más de 200 mil medidores de agua en un periodo de 3 años, sin que ofreciera una explicación clara sobre el destino de los primeros 100 mil medidores que se adquirieron[83].

En el periodo de gobierno (2009-2012) se gastó en compra, instalación y supervisión (de instalación) de medidores aproximadamente $43,047,146 de pesos. A penas un mes después de tomar posesión el nuevo director del organismo David Contreras Camou, expresó la intención de comprar 120 mil nuevos medidores bajo el argumento de la baja cobertura que existe en la ciudad.

[82] Proyecto Puente. En línea: http://www.proyectopuente.com.mx/noticia/10084/agua-de-hermosillo-caja-chica-david-palafox. 25/9/2014

[83] En abril de 2010, el ex director de Aguah manifestó que existía un déficit de 100 mil medidores y 20 mil más se encontraban en mal estado (El Imparcial; 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 al ex presidente municipal de Hermosillo, en agosto de 2011 se habían instalado 55 mil medidores y estaba en proceso de licitación 20 mil medidores más (El Imparcial; Montoya: 5 de agosto de 2011), por lo que consideraban que para finales de año podrían cumplir con la meta propuesta que era la de instalar 100 mil nuevos medidores y con ello cumplir con el 100% con la micromedición. Sin embargo, en noviembre del mismo año, el ex director del organismo señalaba que se habían instalado 45 mil (10 mil medidores de agua menos que los señalados anteriormente por el ex presidente municipal) y se habían adquirido 20 mil más como parte de la segunda remesa (El Imparcial; Montoya (b): 2011), lo cual era beneficioso para el organismo, ya que la tarifa fija generaba el mal uso del agua y como consecuencia fuga de recursos financieros.

En el año 2013, el Cabildo autoriza un crédito al OOA para comprar e instalar nuevamente medidores, lo que genera la molestia de los regidores de PRI, principalmente por no responder con claridad el destino de los 100 mil medidores que había comprado la administración anterior.

> Pero es extraño de que no hay micromedición, porque están gastando en 100 mil medidores. Nosotros documentamos y denunciamos 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. Secretaria General del PRI, Sonora. Hermosillo 2014)

Para contribuir a la desconfianza generada por las medidas tomadas por la nueva administración, renuncia como integrante del Consejo Ciudadano de Agua de Hermosillo, el señor Oscar Serrato señalando anomalías en el proceso que se siguió en la licitación para la adquisición de medidores. “De este modo explicó, cuando el costo normal por medidor con todo instalación debería ser poco más de 650 pesos, Oscar Serrato apuntó, que el costo total por medidor de agua de Hermosillo está costando mil 280” (Crítica 2013)[84]

De hecho el precio por cada medidor en el año 2010 fue de $280 pesos y el costo promedio de instalación fue de $289, lo que le da la razón al ex consejero. La desconfianza se fortaleció por la denuncia de ciudadanos que se quejaron por el cambio de medidores en sus domicilios[85], que además de no contar con su consentimiento, los medidores anteriores funcionaban correctamente y no tenían ni los dos años de vida.

[84] En línea: http://www.critica.com.mx/vernoticias.php?artid=50807&mas=2
[85] EHUI. Rafael Cano. 10 de enero de 2014. En línea: http://www.ehui.com/2014/01/10/la-vision-equivocada-de-samuel

CESPM

La presencia del desempeño de la CESPM en la prensa de Mexicali es escasa, 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 situación ha evitado que surjan organizaciones ciudadanas que tomen como estandarte de lucha *el agua potable*; como si 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 es un organismo que le sirve al estado, tanto para promover a actores políticos, como para intercambiar apoyos con los ciudadanos pero que es un organismo eficiente:

> Ese organismo que debe ser de mucha gestión para la ciudadanía, que es muy noble que es el servicio de agua potable, si se presta y se presta bien, se ha utilizado bien en el aspecto administrativo, llega las comunidades, es una empresa que pues, repara tuberías, que repara, inclusive 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. Presidente del PRI de Mexicali, enero 2014).

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

> Además de que no considero que administrativamente sea la mejor, es decir, mucha gente tiene rezago de pago, de consumo y de obra, entonces, debe haber estrategias para que la gente conozca del tema, sepa la importancia de pagar este líquido, y pero también, es algo que tenemos que concientizar a la ciudadanía, por eso creo que es deficiente su forma de actuar por parte de la CESPM (Entrevista a Cesar Valerio. Regidor del PRD de Mexicali, enero 2014).

Sin embargo, tampoco está de acuerdo con la política implementada por la CESPM 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 que el pongan un reductor, ¿Por qué? Porque es un líquido vital, sobretodo en el verano”. Caso contrario con 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 de 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 no pagas un mes y de inmediato te están cortando. Y la comisión ha sido prudente, pone reductores y la gente hace convenios y en fin, creo que ha funcionado ese procedimiento, hay que reconocerlo que si está bien (Entrevista a Ventura Campos. Presidente del PRI de Mexicali, enero de 2014).

Además, señala el regidor del PRD 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 a nivel nacional.

Respecto a la transparencia, si bien coinciden en señalar que existe opacidad en la información financiera que maneja la CESPM, 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 y la población tenga un pleno conocimiento del manejo de los recursos.

El representante del PRD sustenta su desconfianza en el manejo de los recursos debido a la crisis financiera que actualmente atraviesa el organismo:

> Bueno como estará en la transparencia, tan mal que está en la 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 quebrada la CESPM. Ese es un asunto ya de colores. Es un asunto que no pueden tapar el sol con un dedo, diciendo que no hay problemas, que está saneado, dice está quebrado. Entonces el asunto, la pregunta es ¿y qué investigaste porque está quebrado? Hay que poner denuncias, porque son recursos públicos, porque son dependencias públicas, no nomas hay que decir que está quebrado. ¿Quién lo quebró? Dicen que hace falta financiamiento. Que dejaron quebrado 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 Cesar Valerio. Regidor del PRD de Mexicali, enero de 2014).

Esta falta de recursos financieros señalado por el regidor del PRD no necesariamente puede ser producto de actos de corrupción, ya que el mismo regidor señala en la entrevista, que una deficiencia administrativa del organismo tiene que ver con su política comercial donde un gran sector de la población no paga su consumo de agua.

En donde si tienen coincidencia es en lo que respecta a la coordinación del organismo con el municipio. Ambos 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 y/o políticas, pero ofrecen pocas argumentaciones técnicas que puedan sostener que una vez que el municipio tome el control del servicio va haber una mejoría en el desempeño del organismo.

Para el PRI, la desincorporación del Estado:

> Si 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. Presidente del PRI, Mexicali, 28 de enero de 2014).

El PRD señala que permitiría mejorar la planeación de la ciudad, ya que actualmente la coordinación es muy deficiente. Estás opiniones son muy diferentes a las expresadas por otros actores sociales[86] que consideran que si bien han existido momentos en que no se establecen los canales de comunicación adecuados, ésta 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.

[86] Periodista de el Periódico la Crónica y el representante de la CANACO en el Consejo de Administración de la CESPM

> Pero igual tampoco deben pasarse a los municipios porque vemos que están tronados, todos los municipios no tienen recursos para sostenerse, sería más una carga que un alivio (Entrevista a Isidro Vázquez. Representante de la CANACO en el Consejo de Administración de la CESPM. Mexicali 2014)

En términos generales, la contrariedad en las opiniones vertidas por los representantes de los institutos políticos sobre los mismo temas, complementadas con entrevistas realizadas a otros actores y revisión de la 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 otra parte, la coordinación CEASON-Aguah tradicionalmente ha descansado en criterios de carácter político y no técnicos, es decir, la fundamentación de la coordinación la encontramos en los colores de los partidos que gobiernan tanto el estado como la capital, y no en la capacidad de sus dirigentes para llegar a acuerdos que tengan como fin encontrar las respuestas adecuadas a los problemas, es por ello que en la toma de decisiones en donde se involucran grandes proyectos prevalece la manipulación de la información a favor o en contra de un proyecto por parte de las autoridades, provocando la confusión del ciudadano, y por lo tanto, la desconfianza hacia las decisiones que toma el organismo.

9. 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 a nivel estatal, se dio en un momento en donde los partidos PAN y PRI encontraron puntos en común en la agenda nacional lo que propicio la colaboración a nivel estatal. Además la interdependencia de los organismos responsables de la política hídrica de cada nivel gubernamental por hacer un frente común a su contraparte del lado norteamericano favoreció el dialogo 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 cambio en Sonora, 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 afectando a la población con los tandeos y, cuando coincidieron los tres niveles de gobierno, se sustituyó el diálogo y la negociación, por el autoritarismo y la soberbia para imponer una obra que provocó desacuerdos y enfrentamientos con grupos inconformes, quedando hasta el momento en puntos suspensivos su desenlace final.

Por otra parte, el diseño institucional de los órganos responsables de regular la política hídrica de Sonora y Baja California, presentan muchas similitudes, como las comisiones de agua orientadas a regular la política hídrica estatal. Estas similitudes se encuentran, tanto en la denominación, como en su integración, funciones y atribuciones, haciéndose extensiva a los organismos de agua, que si bien el organismo de Hermosillo pertenece a la administración pública municipal, sus funciones y atribuciones son tan restringidas como las de la CESPM.

Éste 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 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 ofertar 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 año 2013.

Además, la discrecionalidad en la aplicación de las políticas implementadas por la CONAGUA, ha acentuado la debilidad institucional de los organismos. La determinación de condonar al organismo de Hermosillo más de 11,000 mdp en multas 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 para incentivar el uso eficiente del recurso.

A estos factores se le agrega la injerencia sindical como un ingrediente que viene a restringir a un más las capacidades intra organizacionales de los organismos ya que al utilizar el amago de la huelga han logrado acuerdos, que si bien en algunas ocasiones, no se refleja en incrementos salariales significativos, si han obtenido otro tipo de prebendas, como mejoras en su seguridad social y/o mejores condiciones de trabajo, que en ocasiones se traduce en 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 además su 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 equivocar sus estrategias es mínimo y desafortunadamente su política para incrementar la micromedición a través de la compra de aproximadamente 200 mil micro medidores en un periodo de tres años dejo la sospecha de corrupción sin que la autoridad municipal fuera capaz de emitir una respuesta para contra restar esa percepción.

Caso contrario ha sucedido con la CESPM que si bien representantes del PRI y PRD en Mexicali, solicitan mayor apertura en el manejo de sus finanzas, no han señalado casos específicos que sugieran la comisión de actos de corrupción. Además el buen desempeño y el suministro interrumpido del servicio ha favorecido su aceptación en la población y el mantenerse ajeno a notas amarillistas.

Capítulo 5. MESO: Los recursos institucionales de los organismos de agua

La eficiencia de un organismo se puede diferir a través de comparar los insumos con el producto final, es decir, a través de los recursos que poseen y de su capacidad para planificar y administrar eficaz y eficientemente, dentro de un entorno en donde prevalecen restricciones de tipo jurídico, económico, político y social. Las capacidades institucionales que poseen los OOA favorecen o restringen directa o indirectamente su desempeño, es decir, los organismos que poseen mayores recursos favorecen la selección y desarrollo profesional del personal, la gestión de recursos financieros, permite fijar tarifas en base en estudios técnicos, además de limitar la injerencia de autoridades políticas en la toma de decisiones de carácter técnico.

1. 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, va a ser su capacidad de respuesta a las necesidades que vayan enfrentando. En esta medida, se espera que a 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), mejor desempeño.

Nombramiento de funcionarios

En el año 2012 la planta laboral de Aguah se conformaba por 213 empleados de confianza (23%) y 708 sindicalizados para obtener un total de 921 empleados. Bajo el actual esquema de gestión, el nombramiento del director general de Aguah, así como de los funcionarios de mayor relevancia, es facultad del presidente municipal en turno. De 1993 al año 2014 han fungido once directores (5 de ellos bajo el anterior esquema de administración), algunos

reconocidos por sus habilidades políticas o conocimientos técnicos. Sin embargo, el nombramiento de ellos, 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 José Luis Jardines y cuadrito por cuadrito 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, este para el secretario de gobierno, este trabaja para fulanito diputado, este para determinado (no se entiende). Ya tenía un mapa correcto de los padrinos de cada uno. ¿Y para Agua de Hermosillo, quién trabaja? (Plática de ex miembro del Consejo Consultivo del Agua. Hermosillo, 2013)

En la CESPM de los 1,271 personas que laboraban, 705 correspondían a empleados de confianza (55.5%). 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 CESPM durante el periodo de 1989 a la fecha es de carácter técnico y/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 a nueve directores generales[87], lo que genera una alta rotación del personal asignado a las áreas directivas del organismo, afectando su profesionalización e incidiendo directamente en el desempeño.

La constante rotación de personal que se presenta en los dos organismos, genera que las áreas donde se planifica y diseñan las estrategias para mejorar el desempeño de los

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

organismos, se dejen a cargo de personas inexpertas. Asimismo, rompe con el mito de que el designar en la dirección a una persona altamente calificada, es la solución para resolver los problemas, ya que el desempeño de los organismos se ha mantenido constante a pesar de los cambios de director general.

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 (CPEUM), 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 se requiere implementar un sistema de recaudación eficaz que, por una parte, permita facturar la mayor cantidad de agua producida, a la vez de alentar 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 a rangos de consumo y se actualizan mensualmente de acuerdo al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), además, la tarifa está estructurada de manera escalonada con el fin de desincentivar el consumo, de esta manera, por cada metro^3 cúbico de agua (m^3) consumido por encima de los rangos establecidos, se incrementa el costo por m^3 adicional. En Hermosillo, la Ley de Ingresos 2013 estableció una cuota de $61.54 pesos para un rango de consumo de 0-10 m^3 de agua para uso doméstico y $5.74 por excedente de cada m^3. Mientras que la tarifa para uso comercial y de servicios e industrial,

para un rango de consumo de 0-10 m^3, estableció una tarifa de 379.19 pesos y 25.89 por cada metro adicional de consumo entre 11 a 15 metros. En Mexicali por un rango de consumo de 0-10 m^3 se fijó una tarifa de 47.45 pesos y 3.10 más, por cada metro de consumo adicional hasta llegar a los 15 m^3. Mientras que para la tarifa no doméstica se estableció una cuota de 200.69 pesos por un rango de consumo de 0-10 m^3 y de 31.68 pesos por cada metro de consumo adicional en el rango de 11-15 m^3.[88] 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.

Tabla 7. Evolución de las tarifas domésticas de Hermosillo y Mexicali

Año	Tarifa Hermosillo de 0-10 m	Costo adicional Hermosillo de 11-15 m	Tarifa Mexicali de 0-10 m	Costo adicional Mexicali de 11-15 m
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 de la página de la CESPM.

El marco normativo de Hermosillo, establece la tarifa social y la especial. La tarifa social está dirigida a sectores de la población vulnerable que tienen bajos ingresos económicos o presentan algún tipo de incapacidad física (avalado por DIF Sonora o DIF Hermosillo), es decir, usuarios domésticos que cumplan con algunos de los requisitos contemplados en las fracciones II, III, IV y V[89]. Por su parte, la tarifa especial va dirigida a aquellos usuarios que

[88] CESPM. En línea: https://www.ecespm.gob.mx/consultasenlinea/consultasconsultasenlinea.aspx. 14 de enero de 2015

[89] 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.

por motivo de sus actividades productivas, comerciales o servicios registran altos consumos de agua potable. Esta tarifa es más cara que la comercial, industrial y de servicios.

Las tarifas en las ciudades de Hermosillo y Mexicali son de las más económicas del país, a pesar de estar asentados en regiones de baja precipitación pluvial y registrar altas temperaturas la mayor parte del año. En Hermosillo, desde el año 2007 al 2012 la tarifa doméstica tuvo una tasa de crecimiento anual de aproximadamente del 8%, sin embargo, en el año 2013 tuvo un incremento del 40% 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%) sigue manteniéndose como uno de los más bajos a nivel nacional.

Respecto a la Tarifa Promedio Ponderada (TPP)[90], en Hermosillo en 2012 fue inferior a los $10.00 por m^3, ubicándose por debajo del promedio de los OOA evaluados por Fitch Ratings que en el año 2011 fue de $11.9 pesos. Aguah presenta un subsidio cruzado ya que los usuarios domésticos consumieron el 77.7% de agua y su facturación representa el 56.8% del total facturado, los usuarios comerciales consumieron el 20.4% pero representan el 35.8% del total de la facturación, mientras que los usuarios de tipo industrial y otros, consumieron el 1.9% 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 por m^3; sin embargo, también existe un elevado subsidio cruzado ya que los usuarios domésticos registran una TPP de 6 pesos por m^3, mientras que los usuarios no domésticos pagan 33.9 pesos (Fitch Ratings

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)

[90] Es un indicador que permite apreciar con mayor exactitud el precio que en promedio se paga 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)

2012). En el año 2012 los usuarios domésticos consumieron el 77.4% de agua y representó el 38%, del total facturado, los usuarios comerciales consumieron el 9.8% pero representaron el 26.7% del total, mientras que los usuarios de tipo industrial y otros consumieron el 12.9% del agua facturándoles el 35.2% (Fitch Ratings 2012).

Tabla 8. 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: Propia con información de Fitch Ratings

La tarifa doméstica en Hermosillo y Mexicali hasta el año 2012 fue prácticamente igual (tan sólo $1.33 por m^3 más caro en Hermosillo), pero debido al incremento que registró en el año 2013, de prácticamente el 40% en las tarifas, la diferencia fue a favor de Aguah. Sin embargo, la TPP hasta el año 2012, siempre fue superior en Mexicali a excepción del 2013 en donde la TPP de Aguah fue de $.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 los servicios. En Mexicali, el marco jurídico señala la obligatoriedad de los usuarios de cubrir su consumo, pero además señala que los usuarios domésticos que se retrasen en su pago por un periodo de tres meses, se les reducirá el suministro en un 50%, y por la falta de pago de más de seis meses se reducirá hasta en un 70% de diámetro de la toma contratada. 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[91].

Además, 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 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 se cortó y reconectó, se ganó 100 pesos sin hacer nada. (Plática de ex miembro del CCAguah. Hermosillo 2013).

En Mexicali, impera la cultura de no 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, por lo que, solamente procede a instalarles un reductor para disminuir el flujo de agua al interior del domicilio. Sin embargo, esta política es muy costosa para el organismo, ya que implica muchas horas/hombres para poder realizar todos los cortes y, posteriormente

[91] 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 intervienen 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).

las reconexiones, por 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 ha fortalecido la cultura de no pago. En el año 2011 el gobernador del estado emitió decretos para condonar multas, beneficiando a 62 mil deudores, logrando recaudar 65 millones de pesos (mdp)[92]. Sin embargo, para finales del año 2013 la cartera vencida alcanzó aproximadamente los 662 mdp (600 millones de servicio doméstico, 60 millones de usuarios de tipo comercial y 2 millones del sector industrial)[93]. En febrero de 2014 el gobernador del Estado emitió un decreto para condonar adeudos, multas y recargos por consumo de agua potable hasta el año 2012 dirigido a usuarios domésticos, con el que esperaban condonar 2,400 millones de pesos en todo el Estado[94].

> "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 al portal de transparencia del gobierno del estado, en Mexicali, del rezago por falta de pago de los usuarios, 330,071,951[95] pesos se encontraban en proceso de condonación. De acuerdo al director de la CESPM, 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

[92] Martínez, Yerson. La Crónica. En línea: http://www.lacronica.com/EdicionEnLinea/Notas/Noticias/05122011/559096.aspx 08 de noviembre de 2013

[93] Armando Nieblas. El mexicano. En línea: http://www.el-mexicano.com.mx/informacion/noticias/1/3/estatal/2014/01/05/722607/registra-cespm-cartera-vencida-de-600-mdp 05 de enero de 2014

[94] Saúl D. Martínez. La Crónica. En línea: http://www.lacronica.com/EdicionEnLinea/Notas/Noticias/04022014/804611-Condona-Cespm-deudas-impagables.html. 04 de febrero de 2014

[95] Transparencia, B.C. En línea: http://www.transparenciabc.gob.mx/portal/areas/paraestatales/cespm.html 13 de noviembre de 2013

una promesa de campaña realizada por el actual gobernador[96]. 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.

2. Recursos físicos y tecnológicos: La 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 plazo. En otras palabras, a través de una planeación eficaz se pretende traducir en hechos las propuestas planteadas. 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 PEH, a través de la CEASON. Una vez elaborado el PEH, 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 ello, las acciones establecidas en el plan iban en el sentido de solventar dichas carencias, además de tener mayor injerencia en la toma de decisiones, único objetivo que lograron en el año 2002, cuando el estado transfiere 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 los contenidos en el anterior, en el sentido de encontrar una fuente estable para garantizar el abasto en el mediano y largo plazo, mejorar la

[96] El mexicano. Online: http://www.el-mexicano.com.mx/informacion/noticias/1/3/estatal/2014/02/03/729246/condonara-cespm-hasta-400-mdp-en-recargos 12 de febrero de 2014

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, donde 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 mediante 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, retomándose 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, además de proponer medidas para satisfacer la demanda inmediata. Este programa, establecía metas para mejorar la eficiencia en materia de agua potable, cultura del agua, y 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 logra solucionar 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, que se plantea que con la construcción y operación del Acueducto Independencia (AI) el problema del abasto para la ciudad estaría momentáneamente solucionado, 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 sonorense y principalmente dar a conocer la construcción del AI.

En Mexicali, la planeación de la CESPM también está sujeta al programa hídrico estatal. El periodo 2002-2006 quedó programado en el PIHSAySABC, 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 plazo, y se logró abatir el rezago de infraestructura hídrica que requería la ciudad. El PIHSAySABC Mexicali se integró por cuatro ejes: 1) Líneas de agua potable, 2) Colectores y redes de alcantarillado sanitario; 3) Plantas de tratamiento de aguas residuales (PTARS), y 4) Plantas potabilizadoras.

En el año 2008, el gobierno estatal presentó el PED 2008-2013 para Baja California, 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 actual. Del PED 2008-2013, se desprende el PEH 2008-2013, en el que se realiza un diagnóstico de la problemática que enfrentan los OOA de la región y con base en ello, definieron las acciones a realizar en los próximos años.

Específicamente en Mexicali, para el periodo se contempló la siguiente inversión:

> 29 Proyectos de obra nueva de Agua Potable, y 12 de reposición y rehabilitación de líneas en varios puntos de la ciudad, todas estas inversiones ascienden a un monto de 129.26 millones de pesos (...)
> Alcantarillado Sanitario son 42 Proyectos de obra nueva, con una inversión total (…) de 351.01 millones de pesos. En Tratamiento sólo se tiene contemplado un proyecto (…). La inversión en Tratamiento será de 7.00 millones de pesos.
> En Alcantarillado Pluvial se contemplan 36 proyectos con una inversión de 899.44 millones de pesos.
> En la zona rural serán 56 proyectos de Agua Potable en el Valle y San Felipe y 17 proyectos de Alcantarillado Sanitario, para una inversión de 871.25 millones de pesos.
> La inversión total programada en el municipio de Mexicali es de 2,281.36 millones de pesos (PEH BC 2008-2013)

A diferencia de Sonora, la planeación en la CESPM es sexenal, lo que les ha permitido que desde el mismo programa hídrico estatal se incluyan las necesidades de los OOA de Baja California. 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 la de comenzar con la creación de infraestructura para tratar las aguas residuales, pero es 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, mientras que en el trienio 2009-2012 es cuando se empieza a dar mayor impulso, pero 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 la 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 que

se debe definir estrategias eficaces para obtener tanto los permisos como los recursos financieros que permitan ejecutarlas.

En el periodo 2002 al 2012, Aguah invirtió $2,132 millones de pesos. De acuerdo al PMAPASSDAR para el periodo 2007-2009 se contemplaba una inversión de $1,063.3 mdp, sin embargo, solamente se logró invertir $376.7 mdp, ya que las grandes obras que se tenían programadas, como la construcción de un acueducto o planta desaladora y las PTARs, no se realizaron.

Tabla 9. 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 BC, el gobierno asumió la responsabilidad de buscar estrategias para mejorar el desempeño de los organismos en términos de eficiencia y eficacia, para lo cual diversificaron las fuentes de financiamiento. Entre estos, destaca el contraído con el JIBC (crédito japonés), el cual se canalizó a través del PIHSAySABC y significaron para los OOA la oportunidad de consolidar y mejorar el trabajo que venían realizando. A través del PIHSAySABC se invirtieron 3,023 mdp en los organismos de BC, firmando el gobierno del estado como aval del préstamo (PEH 2008-2013). El crédito contribuyó a mejorar el desempeño del organismo, ya que para conseguir la autorización del crédito, la CESPM se comprometía a incrementar su eficiencia. Los recursos destinados a la CESPM se reflejaron en la creación de nueva infraestructura, en el revestimiento de sus antiguas instalaciones, acompañado con la inversión en tecnología que les permitieron agilizar sus procesos administrativos y operativos.

En Mexicali, el valor de las obras realizadas en el periodo 2002-2006 fue alrededor de los 2,460.8 mdp. De este total, 587.2 millones fueron a través de aportaciones federales; 239.7 mdp fueron aportados por la EPA, con la singularidad de que fueron destinadas a Aportaciones a Fondo Perdido; 728.7 mdp se obtuvieron a través del crédito japonés, 895.7 mdp provenientes de Recursos Propios y 9.5 mdp de Otros Recursos (Informe de Actividades de la CESPM 2002-2006). De acuerdo a información presentada por el organismo, durante el periodo 2007-2012 la CESPM invirtió en infraestructura aproximadamente $1,409,154,875 pesos[97], lo que significa que invirtieron 872 mdp menos de lo programado en el PHE BC 2008-2013, lo que puede ser consecuencia del terremoto que afectó a 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 esta inversión, el 63% proviene de recursos federales, el 24% del estado de Sonora y el 13% a crédito y el municipio. De acuerdo a la información enviada por Aguah a la CEASON[98]; durante el periodo 2007-2012 se invirtieron $769 mdp, de los cuales, el 72% se destinó a agua potable y tan solo el 2% a saneamiento.

[97] Respuesta a solicitud de información pública. Folio UCT 142266. Pero de acuerdo a la información contenida en los distintos reportes de Fitch Ratings la inversión fue de aproximadamente $2,300 millones de pesos. En línea: http://www.fitchratings.mx/Links/busquedas/default.aspx 20 de enero de 2015.

[98] En línea: http://www.aguadehermosillo.gob.mx/inicio/downloads/organismo/agua_nums/cuestionario_2007.pdf .3 de noviembre de 2014.

Tabla 10. Inversión en Agua de Hermosillo

Inversión en Agua de Hermosillo 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	14,035,183				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 Agua de Hermosillo. En línea:

http://www.aguadehermosillo.gob.mx/inicio/downloads/organismo/agua_nums/cuestionario_2007.pdf 03 de noviembre de 2014

Del total de los recursos federales del año 2007 al 2012, el 81% de la inversión se concentró en el periodo 2010-2012, periodo en el cual los tres niveles de gobierno eran administrados por gobiernos panistas, sin considerar los 3,900 mdp que costó el AI, de los cuales el 51% fue recurso estatal y el resto, federal.

La CESPM se ha caracterizado por la utilización de créditos de organismos financieros internacionales. Por ejemplo, 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). La inversión de $1,409,154,875 pesos[99] ejercida en el periodo 2007-2012 se registró, principalmente en tres áreas: Alcantarillado (43.6%), Agua potable (42%), y Edificación y equipamiento (12%). Mientras que el 2% se destinó a tomas y compras de medidores, y el 0.4% restante se aplicó en las descargas.

Tabla 11. Inversión de la CESPM del 2007 al 2012

Año	Federal	Estatal	Organismo	Crédito	EPA	COFIDAN	Total
2007	89,248,568	25,471,731	125,376,167	106,093,606	2,254,339		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	2,254,339	137,967,261	1,409,154,875

Fuente: Respuesta a solicitud de información pública. Folio UCT 142266

Durante el periodo 2007-2012 el organismo de Mexicali destinó aproximadamente un 83% más de recursos a inversión que Aguah. Asimismo, la gráfica 3 muestra la fuerte dependencia de Aguah de recursos procedentes del gobierno federal y estatal, ya que estos proporcionan el 87% y tan solo el 13% provienen de créditos y aportaciones del municipio. En cambio los recursos que destina la CESPM a inversión, proceden de diversos fondos, el más importante también es el gobierno federal, con la diferencia de que representa el 39% y no el 63% como en Aguah. Además, el propio organismo aportó el 32% y a través de créditos obtuvieron el 24%.

La dependencia de Aguah por recursos del gobierno estatal y federal tiene distintas interpretaciones, puede ser que el organismo no tenga la capacidad para gestionar recursos

[99] Respuesta a solicitud de información pública. Folio UCT 142266. Pero de acuerdo a la información contenida en los distintos reportes de Fitch Ratings la inversión fue de aproximadamente $2,300 millones de pesos. En línea: http://www.fitchratings.mx/Links/busquedas/default.aspx 20 de enero de 2015.

vía créditos, o bien que el organismo prefiera solamente utilizar recursos que no le signifiquen una carga financiera para el futuro. Además, el utilizar recursos públicos no le genera el compromiso de utilizarlos eficientemente, ya que los mecanismos de fiscalización que actualmente operan son laxos y carecen de atribuciones para imponer sanciones.

Gráfica 3. Procedencia de los recursos destinados a inversión en las comisiones de agua

Fuente: Propia con información de las páginas web de los organismos

Infraestructura y tecnología

El equipo y la tecnología apropiada, son ingredientes que contribuyen a mejorar los procesos de trabajo y dado la crisis financiera que atraviesan la mayoría de los OOA, es tan importante ampliar la cobertura como instalar los micro medidores 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 macro medidores y tener micro medidores instalados en el 100% de las tomas.

En la macro medición de Aguah, el nivel ha venido disminuyendo constantemente del año de 2004 al 2012 pasando de medir el 97% al 38%[100] según la propia información que la entidad le entrega a la CEASON, porque según PIGOO, en el 2012 solamente se midió el 6.5%. Asimismo, en la micro medición se presentan también niveles muy bajos, de esta manera un organismo que no sabe realmente cuánta agua produce y el destino de esa agua, la planeación que realice difícilmente se va a traducir en toma de decisiones más eficientes.

Por su parte, la CESPM tiene una medición total del agua que produce, y dado que tiene una micromedición de casi el 100% puede hacer un mejor diagnóstico de las necesidades de la población y del propio organismo, lo que le permite darle mayor certidumbre a la planeación que realiza. 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 mantienen les ha permitido colocarse frecuentemente dentro de los primeros 5 lugares a nivel nacional.

En Hermosillo, en el año 2007 había un déficit de medidores del 42% y para el 2012 se logró reducir a un 25%, sin embargo, solamente se le tomo lectura a un 50% de ellas, reflejando la falta de planeación, en donde deciden comprar medidores e instalarlos, pero no reestructuran las rutas para tomar las lecturas.

Padrón de usuarios de agua

Un padrón de usuarios confiable, permite tener un mejor control del destino del agua no facturada, ya que se identificarían de aquellas viviendas que realmente están habitadas, cuántas de ellas poseen un medidor, el volumen de agua que consumen y no la están pagando, los usuarios comerciales que están registrados con cuentas domésticas y el agua

[100] Véase la tabla 23, pág. 197

que 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 ya que permite hacer un mejor uso del recurso humano encargado de la toma de lectura y entrega de recibos. También permite conocer con mayor exactitud los consumos de agua en las distintas colonias lo que permite 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, ya que hasta hace poco menos de cinco años se comienza a incorporar en la agenda de Aguah y todavía en el año 2014, se sigue trabajando en su elaboración. En el año 2010, en un periodo de siete días se identificaron 2,500 cuentas de usuarios comerciales que estaban registrados como domésticas.

En el caso de Mexicali el padrón de usuarios aparentemente es confiable (según información de PIGOO es del 100%), sin que ello signifique que no presenta inconsistencias, en el año 2013, en los meses de septiembre a noviembre, la CESPM depuró su padrón eliminando 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, garantizando que cobren lo que realmente consumen, caso 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 lo realizan empresas contratadas por Aguah. En el caso de Mexicali, la lectura de los micro medidores la realizan compañías contratadas por la CESPM. Para la captura de las lecturas los organismos disponen de tecnología digitalizada por lo que 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 lecturista se da cuenta que una vivienda habitada no cuenta con medidor, o peor aún, los miembros de una vivienda están consumiendo agua y no está registrada, tienen la encomienda de notificarla ante el área correspondiente a fin de subsanar la situación.

En Hermosillo utilizan el "Sistema Comercial Open" y de acuerdo al procedimiento, el personal de Aguah carga las rutas en la Terminal Portátil de Lectura (TPL) y las entrega a los responsables de realizar las lecturas. Posteriormente 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 las entregan al jefe de Departamento de Lecturas quién procede a dirigirlas 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 sobre lectura. 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 en el sistema[101].

Asimismo, el área comercial del organismo ha detectado que no existe un control de rutas que permitan realizar una toma de lecturas uniforme, es decir, en el año 2011 se detectó que hubo días en los que solamente se levantaron en promedio un poco más de 5 mil lecturas, mientras que en otros días se alcanzaron más de 13 mil (Bal Ondeo 2011). Esto puede ser

[101] Aguah. En línea: http://www.hermosillo.gob.mx/portaltransparencia/

derivado del manejo patrimonialista del organismo que impide una correcta planeación en la distribución de las rutas y por lo tanto, impide se lleve a cabo una eficiente y eficaz toma de lecturas.

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 el 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, es decir a aquellos que van a realizar sus pagos en el tiempo establecido, 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 micro medidores la realizan compañías contratadas por la CESPM, para lo cual les entrega los listados de todos los micro medidores registrados en una zona comercial. Una vez tomada la lectura, se regresan los libros para su captura en el sistema comercial de la CESPM.

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 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 fallas en la toma de lectura, con el fin de tenerlos identificados. El aspecto más importante para mantener un control de lectura confiable, es la instalación de medidores de control, los cuales se ubican

en predios en donde se va a iniciar una construcción. Estos medidores registran el volumen de agua consumida durante el proceso de construcción. Una vez terminada la obra y las viviendas se entregan 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 queden 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%), sin embargo, 14,895 no estaban funcionando, es decir, el 4.5% del total del padrón. Esto significa que prácticamente todo el cobro que realiza, lo hace sobre consumo medido evitando reclamos de los usuarios por considerar cobros injustos, mientras que Aguah el 60% de la facturación corresponde a consumos estimados.

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

El diseño de estrategias novedosas acompañados por el uso 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 cuentan 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 diez oficinas comerciales con diez cajeros automáticos y reciben pagos a través de las principales tiendas de autoservicio, también ofrece diferentes modalidades para efectuar el pago que van desde cheques personales hasta el pago por internet. Por su parte, Mexicali cuenta con diez Zonas Comerciales para atender a los usuarios, siete se encuentran dentro de la ciudad, las Zonas VIII y IX dan servicio al Valle y las Oficinas están ubicadas en Ciudad Morelos y Ciudad

Guadalupe; y por último la Zona X que se ubica y da servicio al Puerto de San Felipe. También se pueden realizar pagos por internet, bancos y distintas tiendas de autoservicio. Además de ofrecer diferentes modalidades para efectuar el pago que van desde cheques personales hasta el pago por internet[102].

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 y/o condonación de adeudos a sectores de la población en situación vulnerable. Por ejemplo, la Ley de Ingresos de Hermosillo 2013 establece descuentos por pagos anticipados semestrales o anuales. Con el fin de reducir la morosidad en los pagos, otorgan descuentos del 10% a los usuarios que hayan pagado su pago puntualmente por 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 del 50% a viviendas en donde habiten usuarios que presente alguna discapacidad avalado por 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 m^3 de consumo mensuales, cuando sea mayor a los 30 y menor a los 60 m^3 les exentará el 50% del costo. Para incentivar el pago, el organismo ofrece un 12% de descuento para aquellos usuarios que realicen el pago anticipado anual y, descuentos de un 15% 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. Sin embargo, también establecen políticas

[102] CESPM, en línea: http://www.cespm.gob.mx/zonascomerciales.html

que favorecen el incremento de clientes morosos. La tabla 12 muestra que Hermosillo mantiene un aceptable porcentaje de usuarios cumplidos, mientras que la ciudad de Mexicali en los últimos 10 años no ha alcanzado el 20% 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 inclusive adeudos.

Tabla 12. Porcentaje de usuarios cumplidos en Hermosillo y Mexicali

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

* Hermosillo

**Mexicali

Fuente: Propia con información de PIGOO. El periodo 2003-2005 Aguah muestra una eficiencia comercial por debajo de la eficiencia por pago a tiempo, posiblemente 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, en el proceso de brindar servicios se toman decisiones que afectan a sectores de la población, generando inconformidad y cuestionando la legitimidad de la autoridad responsable. Por lo que 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 población.

Por ejemplo, para brindar el servicio realizan acciones que generan costos, lo ideal es que estos se cubran con recursos propios, es decir, a través de las tarifas. Pagar por un servicio, sin importar cuál sea o el costo, es una molestia para la mayoría de la población. Al

incrementar las tarifas de agua, los OOA enfrentan el dilema de hacerlo considerando cubrir el costo total de la política y de manera uniforme para toda la población, garantizando con ello la disponibilidad de recursos para seguir ofreciendo el servicio constantemente pero que tiene como consecuencia la marginación de grandes sectores de la población sobre todo de aquellos que se encuentran en situación vulnerable. O bien se puede optar, entre otros modelos, por fijar una tarifa considerando cubrir solamente una parte del costo, lo que podría provocar, entre otras cosas, la insuficiencia de recursos y la imposibilidad de brindar el servicio constantemente los siete días de la semana.

Al respecto los organismos de agua se encuentran presionados por la necesidad de implementar esquemas de gestión que les permita hacerse de recursos suficientes a la vez de tener satisfechos a los usuarios, lo cual si no se toman medidas adecuadas pueden caer en una contradicción, por lo que un primer paso para operar los organismos es la de contar con una fuente segura de ingresos y la indicada es 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 informar sobre las acciones que realiza para mejorar el servicio y para solucionar posibles conflictos que por diversa índole se suscitan con los usuarios. Una de las estrategias más comúnmente utilizada es la de comunicación social, es decir, el canal de comunicación a través del cual informa a la población sobre las acciones que realiza para eficientar el uso de los recursos, inversiones, cultura del agua, etcétera, todo con el fin de concientizar al ciudadano sobre el destino de los recursos.

Ambos organismos tienen en su portal una sección destinada a informar a la población sobre distintos hechos, ya sea percances que hayan causado la suspensión del servicio, acciones que va a realizar el organismo y que tendrán una afectación a las vías de

comunicación, etcétera. También se encuentra información financiera, de cómo realizar ciertos trámites, además de un cuestionario para que el usuario califique la calidad del servicio recibido en la gestión de algún trámite que haya realizado. Asimismo, ponen a disposición de la población el Centro de Atención e Información (CATI) con el número telefónico "073" para interactuar con los usuarios sobre temas relacionadas con el servicio, sobre todo para facilitar a los usuarios el acceso a información relevante (trámites, costos, etcétera) y la denuncia por fallas en el servicio. Otro medio de acercamiento es a través de las oficinas comerciales, ya que están diseñadas (aparte de recepción de pagos) para atender diferentes trámites administrativos, inclusive las denuncias ciudadanas. "La razón de la existencia de sucursales para atención a clientes es la satisfacción de las expectativas del cliente, en un periodo corto de tiempo. Los principios generales del servicio al cliente son, entre otros, cortesía, rapidez, comprensión y eficiencia al responder solicitudes"[103].

3. 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 el consumo, así como reciclar la mayor cantidad de agua posible para utilizarla en otras actividades, ya sea de tipo doméstico y/o productivo. La infraestructura que se requiere para el proceso de 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 a través de los cuales soporta un gran porcentaje del costo de construcción, entre estos programas se encuentran el PROTAR y PROSANEAR. Además en el año 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

[103] Aguah. En línea: http://www.aguadehermosillo.gob.mx/inicio/index.php?option=com_content&view=article&id=63:menu-aguah&catid=37:organizacion&Itemid=37

apoyos han logrado instalar la infraestructura suficiente para reciclar el 100% de sus aguas residuales.

En el caso de Hermosillo, hasta el año 2012 seguía siendo un pendiente del organismo, a pesar de que para sanear las aguas residuales cuenta con 34 Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR), 6 son administradas por Aguah con una capacidad instalada de 165 l/s. Sin embargo, sólo se encuentra en operación una, con capacidad de 13 l/s. También se encuentran plantas particulares que pertenecen a escuelas, institutos, industrias y comercios, que en total suman una capacidad instalada de 191.49 l/s y que opera una capacidad de 187 l/s. (Haro, et. Al. 2015).

Por su parte, la CESPM trata prácticamente el 100% del agua residual, producto de más de una década de gestión que inició en el año 2001 con un contrato de venta de agua residual tratada, a través del cual el organismo se comprometió a asignar a la empresa Servicios Termoeléctrica de Mexicali, S.A. de C.V., 250 litros por segundo y, posteriormente, en el año 2005 firmó un nuevo contrato con la empresa Intergen, S.A. de C.V. comprometiéndose a entregarles 650 litros por segundo[104].

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 San Felipe, con una inversión de 29 mdp y se mejoró el funcionamiento de la Planta de Aguas Residuales 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 mdp en la instalación de la red de distribución del agua tratada, además de otro tipo de obras con el mismo fin. (VI Informe de Gobierno del Estado de Baja California 2007-2012).

[104] CESPM. En línea: http://www.cespm.gob.mx/reusoagua.html

4. **Aspectos financieros**

En 2012, el valor patrimonial de Agua de Hermosillo era de $ 2,133,970,272.99, integrado por un Activo Circulante de $432,708,922.78 y un Activo No Circulante de $1,701,261,350.21. Por otra parte, el Pasivo fue de $975,925,253.32 y el rubro de Capital de $1,158,045,019.67 (Aguah, Balance General 2012). 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 obtuvo ingresos por el orden de $588,879,927.98 (no incluye $48,662,743 de pesos que no son de operación y mantenimiento). Mientras que el egreso fue de $627,070,451.43 (no incluye $48,662,743 de pesos que no son de operación y mantenimiento) terminando 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 año 2008 fue superior al periodo 2009-2011. En el año 2012 los ingresos obtenidos de las partidas *Rezago en servicio de agua potable* y *Rezago en servicio de alcantarillado* captaron más del 100% de ingresos respecto al año 2011, asimismo, los ingresos por concepto de *derechos de conexión* tuvieron una captación de casi más del 100% y en la partida *Otros* se reflejan 28,856,478 pesos más que el 2011. Esto coadyuvó para obtener un incremento en los ingresos del 21% respecto al año anterior.

Tabla 13. Ingresos y Egresos de Agua de Hermosillo 2008-2013

Concepto	2008	2009	2010	2011	2012
Por servicio de agua potable	215,191,643	243,146,309	246,793,779	293,549,871	295,499,686
Por servicio de alcantarillado	71,996,321	81,140,660	82,099,402	95,405,509	96,340,048
Por rezago en servicio de agua potable	41,238,874	38,012,698	27,575,261	15,742,212	37,746,766
Por rezago en servicio de alcantarillado	14,433,606	12,685,265	19,230,627	5,116,316	12,306,359
Por derecho de conexión (agua y alcant.)	-10,638,522	10,375,010	8,723,258	8,687,189	14,212,711
Por 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 expl. De agua y descargas	40,318,070	45,390,949	33,504,313	2,983,474	41,696,194
Inv. Federal	7,823,836				
Inversión rec. 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	1,235,188
Total	488,870,305	524,304,399	588,136,456	629,989,422	627,070,451

Fuente: Elaboración propia con información de Aguah. En línea: http://www.aguadehermosillo.gob.mx/inicio/downloads/organismo/agua_nums/cuestionario_2012.pdf 31 de marzo de 2014

Respecto a los egresos se puede observar que en lo referente a *Sueldos y prestaciones* en los últimos cinco años se ha mantenido estable, sin embargo, el gasto crítico lo presenta el consumo de *Energía eléctrica*, ya que en el periodo analizado se registró un incremento de aproximadamente el 11% anual. Por otra parte, los informes financieros que presentó

Aguah a la CEASON en los años 2008-2012[105] no permiten dar seguimiento al destino en el gasto de algunas de las partidas. De acuerdo a la tabla 13, en la partida de *Materiales y suministros*, en los años del 2010 al 2012, los gastos descendieron considerablemente. Sin embargo, la partida *Otros (especificar)*, experimentaron un fuerte incremento. Lo que permite suponer que gran parte del gasto de la primera partida se asignaron a la segunda.

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 y un Activo No Circulante de $7,921,886,264. Por otra parte, el Pasivo Circulante fue de $300,099,081 y el Pasivo No Circulante fue de $1,270,416,718 pesos para conformar un Pasivo total de $1,570,515,799 (CESPM, Estado de Situación Financiera 2012).

De acuerdo a la tabla 14, sin considerar el saldo inicial en bancos, observamos que solamente en el año 2008, sus ingresos ($1,209,293,885) 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, generando un déficit presupuestal de S63,830,040 de pesos, es decir, de los últimos cinco ejercicios presupuestales 2008-2012, se observa un descenso en la disponibilidad de recursos del organismo. En parte, esto se debe a que los recursos destinados al pago de la deuda se incrementaron en un 14%.

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 por motivo del terremoto que afectó a la ciudad en ese año, por lo que el gobierno estatal decide destinar más recursos a las zonas afectadas modificando la planeación original. De hecho, la inversión en obra se redujo

[105] Aguah. En línea: http://www.aguadehermosillo.gob.mx/inicio/downloads/organismo/agua_nums/cuestionario_2012.pdf 31 de marzo de 2014

drásticamente (28% del 2008 al 2012), mientras que otras áreas se han mantenido sin grandes variaciones.

Tabla 14. Ejercicio presupuestal de la CESPM del 2008 al 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	841,087,526.0
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	12,095,091.8	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	**1,209,293,885**	1,096,732,856	898,552,716.0	976,856,828.9	983,199,412
Disponibilidad	**1,496,549,922**	**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	6,412,114.2	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
Inv. En obra pública	335,888,401	450,121,626	88,276,092.2	94,438,359.0	53,274,925.0
Erog. No programables	61,187,057	60,477,393	816,544.0		44,046,991.0
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**	**1,123,873,930.3**	**1,155,231,722.0**
Resultado	**312,149,256**	**114,384,372**	**88,559,452.2**	**18,234,258.6**	**-63,830,040.0**

Fuente: Elaboración propia con información de la CESPM

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

5. Aspectos comparativos

La mayoría de los OOA en nuestro país, se han preocupado por ampliar la cobertura del servicio incrementando la oferta, pero han dado poca importancia en implementar acciones tendientes a disminuir el consumo. Asimismo, se han olvidado de crear mecanismos para

favorecer el uso eficiente de los recursos sobre todo porque la mayoría son administrados por periodos de tres años y en periodos tan cortos, han preferido utilizar el escaso tiempo y recursos que poseen en crear nueva infraestructura que desperdiciarlos en revisar procesos de trabajo.

Por otra parte, las autoridades políticas manifiestan su descontento por el mal desempeño de los organismos como consecuencia, según ellos, de bajas tarifas y el alto costo de la burocracia (aún y cuando en muchos de ellos 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 también 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, los cual nos hace pensar que los organismos de agua que posean mejores recursos van a obtener mejores resultados. Aguah y la CESPM, son organismos que se encuentran ubicados en ciudades cálidas y baja precipitación pluvial, pero que tienen desempeños diferenciados. Los dos organismos han desarrollados planes y programas de gobierno para el mediano y largo plazo, sin embargo, la brecha entre lo planeado y lo ejecutado es mucha más amplia en Aguah. Por otra parte, la CESPM es considerada como un modelo a seguir en México, principalmente por su alto desempeño, sin embargo, poco se mencionan las serias carencias que presenta y que de no corregirlas, pueden ser un factor que afecte en el futuro, su desempeño. El estudio realizado nos muestra algunas de las razones que generan estas brechas (diferencias), algunas pueden parecer obvias como puede

ser el hecho de que el agua que consumen en Mexicali es superficial lo que genera que el proceso del suministro sea menos costoso que en Hermosillo.

Ambos organismos poseen serios déficits de CI para designar al personal directivo y para 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 remoción de un buen número de funcionarios de primer nivel lo que implica que el aprendizaje logrado por estos funcionarios se pierda y se reinicie nuevamente desde cero, sobre todo cuando los funcionarios nombrados no concluyen sus periodos, en ambos organismos, en los últimos 14 años han sido nombrado siete directores generales.

Además, para fijar las tarifas, sus marcos normativos solamente les permite hacer sugerencias, dejando a los congresos locales la responsabilidad de aprobarlas y generalmente lo hacen siguiendo criterios estrictamente políticos. Por otra parte, las políticas de condonación de multas, recargos y adeudos implementadas por el gobierno de BC en los últimos años, tienen más el carácter de tipo clientelar por lo que la CESPM, ha visto seriamente afectadas sus finanzas.

Asimismo, la adscripción de la CESPM al gobierno estatal le ha beneficiado al servir como 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 CESPM ha sido muy superior a la de Aguah, lo cual se refleja en el cumplimiento de objetivos y metas de sus planes de gobierno. Además, cerca del 25% de la inversión de la CESPM ha sido a través de créditos, en cambio, Aguah ha privilegiado el uso de recursos públicos en donde los mecanismos de fiscalización son todavía muy flexibles.

Capítulo 6. MICRO: El sistema de gestión de recursos humanos (SGRH) en los organismos de agua de Hermosillo y Mexicali

Uno de los objetivos de la administración es la eficiencia es decir, lograr el mejor producto al menor costo, en el caso de la administración pública tiene la particularidad que se debe lograr 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 eficiente sistema de gestión de recursos humanos para mejorar el desempeño individual y colectivo del personal.

Los estudios sobre la gestión de personal señalan una multitud de atributos que se deben contemplar para maximizar el desempeño de la mano de obra. Sin embargo, cuatro de ellos son los que más discutidos, estos son: 1) Políticas de contratación de personal, 2) Desarrollo y capacitación, 3) Salario, prestaciones y estímulos, y 4) Sistema de sanciones y/o despidos.

1. Políticas de contratación del personal

Los empleados que laboran en los OOA de Hermosillo y Mexicali se clasifican en: sindicalizados y de confianza y para cada uno de estos, 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 “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 son

trabajadores de confianza". En el año 2012 la planta laboral se conformaba por 213 empleados de confianza (23%) y 708 sindicalizados.

La selección del personal de confianza queda a criterio de las máximas autoridades que rigen el funcionamiento del organismo (Presidente municipal y/o altos directivos de Aguah). Dentro de estos puestos, tan solo al director general y al comisario del organismo se le 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, por ejemplo, del personal de confianza que laboró en el periodo 2009-2012 solamente el 43% continuó en el organismo en el periodo 2012-2015 aún y cuando se mantuvo el mismo partido en el poder.

Por otra parte, el Reglamento Interior de la CESPM no establece explícitamente los puestos que son considerados de confianza ni las capacidades que deben poseer las personas asignadas a ellos, pero en su redacción permite entrever que coincide 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 y/o las altas autoridades del organismo. Al depender del poder ejecutivo estatal los nombramientos se realizan por un periodo de 6 años, aunque en el periodo de gobierno 2007-2013 en cuatro[106] ocasiones se removió al titular del organismo y en la actual administración (2013-2019) ya van dos directores, esto también incide en la rotación del personal de confianza. De 33 personas con puestos directivos en el año 2011, solamente el 58% continuaban laborando en la CESPM en el año 2015, aún y

[106] Aunque Francisco Javier Orduño Valdez ocupó el puesto de Director General en dos ocasiones, 2007-2008 y 2012-2013.

cuando se mantuvo el mismo partido en el poder. Además, de 1,271 personas que laboraban en el año 2012, el 55% correspondían 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 importantes.

Políticas de contratación del personal de base

El personal de base de ambos organismos se encuentra adscrito a sindicatos quienes son los responsables de negociar ante los directivos de los OOA los beneficios de los trabajadores agremiados a través de los Contratos Colectivos de Trabajo (CCT). 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. Por otra parte, 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, lo solicitan al sindicato y éste dispone de cinco días hábiles para proponer a los candidatos, en caso de no presentar ningún candidato, el organismo puede contratar libremente a la persona que considera pertinente para el puesto, con la condición de que en un plazo de ocho días solicite su ingreso al sindicato (CCT Aguah[107]). 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

[107] Contrato Colectivo de Trabajo de Agua de Hermosillo 2012

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.

En la CESPM opera 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 requerido para el puesto[108]. En caso contrario, el organismo puede realizar la contratación con la condición de solicitar posteriormente su afiliación al Sindicato (CCT CESPM[109]).

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 implementar estrategias novedosas para seleccionar personal calificado, afectando la profesionalización de la planta laboral.

2. 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 se puedan desarrollar, mayor será la posibilidad de profesionalizar el aparato burocrático.

[108] 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
[109] Contrato Colectivo de Trabajo de la CESPM 2012-2013

Capacitación y desarrollo en Aguah

El Reglamento Interior de Trabajo de Aguah en el capítulo VII define las políticas de capacitación, ligándola directamente con 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 a la Dirección de Recursos Humanos (DRH), que de acuerdo al Manual de Organización (MO) es la responsable de "Coordinar y supervisar los programas de capacitación, adiestramiento y productividad, así como los de educación continua" (MO 2011, 64). La DRH tiene dentro de su estructura organizacional el Departamento de Desarrollo Organizacional y Capacitación (DDOC) para cumplir especificamente con esta función.

El DDOC a través de la Detección de Necesidades de Capacitación (DNC) una vez que identifica las áreas que se necesitan fortalecer procede a seleccionar al personal que requiere del entrenamiento. Esta actividad la realiza el Departamento de Capacitación y tiene como propósito "Brindar los conocimientos y técnicas al personal, que les permitan desarrollarse profesionalmente para ser competitivos" (POA 2013[110]). La DNC surge de la premisa de que existe un déficit entre las capacidades que se requiere para la ejecución de una tarea y las aptitudes que posee un trabajador. Sin embargo, en la tabla 15 se observa que no hay seguimiento al programa de capacitación ya que de las trece actividades señaladas en los Programas Operativos Anuales (POA), tan solo en cuatro de ellas se logró obtener un resultado (+-) 20% respecto de lo programado con lo ejecutado.

Estas fallas no es exclusiva del DDOC ya que las distintas áreas que programan actividades de capacitación tampoco cumplieron con sus programas, por ejemplo, en el año 2013, la

[110] En línea: http://www.hermosillo.gob.mx/portaltransparencia/ 30 de abril de 2014

Auditoría Administrativa programó ocho cursos de capacitación y realizó catorce, mientras que el área de Sistemas programó 11 actividades aunque finalmente ejecuto una, asimismo se programó la capacitación de cuarenta personas que atienden directamente a los usuarios y no se capacitó a ninguna, esta información ayuda explicar el por qué los empleados de Aguah no están preparados para atender a los usuarios. Solamente la Auditoría en Obras programó y ejecutó cinco eventos de capacitación (POA 2013). En la tabla 15 se especifican las actividades de capacitación reportadas por el organismo en el periodo 2009-2013 a través de los POAs[111].

Tabla 15. Actividades de capacitación implementadas por Aguah 2009-2013

Programa Operativo Anual 2009-2013				**Metas anuales**		
Año	Descripción	Unidad responsable	Unidad de medida	Progr	Ejecut	% de cumplim
2013	Asistencia a dif. Eventos de cap.	Aud. Admva	Curso	8	14	175
2013	Asistencia a dif. Eventos de cap.	Aud. Obra	Evento	5	5	100
2013	Cumplir con acc cap y cert de pers de sist	Sistemas	Certificado	11	1	9
2013	Program de capacitación	RH	Informe	26	27	104
2013	Diagnósticos de necesidades de cap.	RH	Informe	3	2	67
2012	Prog. Cursos de cap en base a recursos aut	RH	Hr/Hom/Ca	4	1.5	38
2012	Asistir a dif tipos de cap.	Aud. Admva	Revisión	1	12	1200
2012	Asistir a dif tipos de cap.	Aud. Obra	Evento	3	6	200
2011	Cap al personal que atiende al usuario	Of. Com	Persona	343	193	56
2011	Programa de capacitación	RH	Evento	12	11	92
2010	Cap al personal que atiende al usuario	Of. Com	Persona	40	0	0
2010	Realizar diagnóstico de DNC	RH	Documento	1	1	100
2010	Cursos y talleres de capacitación	RH	curso	0	0	N/A
2009	Realizar diagnóstico de DNC	RH	Documento	1	0	0

Fuente: Elaboración propia con información de Agua.

En Línea: http://www.hermosillo.gob.mx/portaltransparencia/ 01 de Mayo de 2014

Por otra parte, en el portal de transparencia del organismo, en el apartado *Sistema de Gestión por Comparación*, la CEASON pone a disposición de Aguah distintos cursos,

[111] Aunque el nombre y duración de los cursos, número de personal beneficiado e institución encargada de impartir la capacitación se presenta en la tabla 16.

indicándole el número de empleados que pueden asistir, sin embargo, el DDOC no tiene un registro del personal que asiste a esos cursos lo que viene a poner de manifiesto que no se da seguimiento a la capacitación del personal, por lo tanto, surge la duda de la manera en que el organismo vincula la capacitación con la productividad o en base a qué criterios se diseñan los programas 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", estableciendo que el trabajador se someterá a un periodo de prueba de treinta días y en caso de no satisfacer la evaluación, se acreditará al trabajador que quedó en segundo lugar. Con estas medidas, formalmente se pretende vincular la capacitación con el desarrollo, para lo cual también es necesario programar los cursos que requieren los empleados y planificar los tiempos para que puedan asistir, pero sin descuidar el desarrollo de las actividades que cotidiamente realizan. En la tabla 16 se agrupó en cinco temáticas la capacitación que recibió el personal en el periodo 2011-2013.

De la tabla resaltan los siguientes aspectos, en el año 2011 se registró 475 asistencias a los cursos, suponiendo que cada una de ellas, representen solo una participación, de los 921 empleados solamente recibieron capacitación el 52% y el alto número de asistentes que se observa en el periodo (4,735) se debe a que en el año 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, o "Técnicas de las 5 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 el 42% de asistencia;

seguida por Conocimiento y Manejo de recursos técnicos con 28% de asistencia pero con un promedio de 29 horas por año, de igual forma, la temática "Cuestiones fiscales y administrativas" en los años 2011 y 2012 programaron solamente una hora de capacitación. Además, participaron 22 instituciones y/o dependencias en la impartición de los 91 cursos del periodo, aunque Aguah impartió el 72% del total.

Tabla 16. Capacitación de los trabajadores de Aguah 2011-2013

	2011		2012		2013		Promedio del periodo	
Temática	**Horas**	**No. Part**	**Horas**	**No. Part**	**Horas**	**No. Part**	**Horas**	**Asist.**
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	1,160	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**	**3,492**	**103.7**	**1,578**

Fuente: Elaboración propia con información de la SI No. 00193514. Agua de Hermosillo. 30 de abril de 2014

Finalmente 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 al año 2012) el tiempo destinado a capacitación es poco y el número de reclamaciones es alto. Por lo tanto, la tarea para el organismo sería la de replantear su programa de capacitación, buscar incrementar el número de horas, mejorar el diagnóstico de necesidades de capacitación, hacer extensiva la capacitación a todos sus trabajadores, pero sobre todo, cumplir con el programa.

Capacitación y desarrollo en la CESPM

En el año 2003, se promulgó una circular dirigida a la CESPM para definir las normas y políticas en la participación de los eventos de capacitación[112]. En ésta circular se establecen los criterios y compromisos que asume tanto el organismo como el trabajador. Asimismo, el CCT CESPM (2012-2013: XXI) establece que "La CESPM, adiestrará y/o capacitara 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 compromiso[113] a través del Departamento de Recursos Humanos (Reglamento Interno 2007). Sin embargo, la capacitación no es el único camino para ascender dentro del organismo, ya que de acuerdo al CCT CESPM (2012-2013) "se obliga a promover automáticamente al nivel inmediato superior al trabajador sindicalizado que haya permanecido estático en un nivel comprendido del 01ª al 10 por el término de dos años".

Tabla 17. Actividades de capacitación implementadas por la CESPM 2008-2013

Programa Operativo Anual 2008-2013				**Metas anuales**		
Año	Descripción	Unidad responsable	Unidad de medida	Progr	Ejecut	% de cumplim
2013	Acciones para coadyuvar al fort inst	Subdi Admva	Curso	43	S/D	0
2012	Acciones para coadyuvar al fort inst	Subdi Admva	Personas	777	903	116
2011	Acciones para coadyuvar al fort inst	Subdi Admva	Personas	662	662	100
2011	Formali de las notif de los actos adm	Planeación	Cursos	12	12	100
2010	Incrementar la calidad en la atención	Subdi Admva	Personas	721	721	100
2009	Cap al 89% de la plantilla del personal	Subdi Admva	Personas	1128	1175	104
2008*	Cal al personal del organsimo	Subdi Admva	Personas	3276	4055	124

Fuente: Elaboración propia con información en línea de: http://om.bajacalifornia.gob.mx/uct/transparenciabc/03_poa/POA.html. 01 de mayo de 2014

[112] Portal de Transparencia del Gobierno de Baja California. En línea: http://www.transparenciabc.gob.mx/wps/wcm/connect/Transparencia/Dependencia/Sector+Paraestatal/Sector+SIDUE/Comisi%C3%B3n+Estatal+de+Servicios+P%C3%BAblicos+de+Mexicali+(CESPM)#Normas 01 de mayo de 2014

[113] De acuerdo al Manual de Organización, entre las tareas encomendadas a la Subdirección Administrativa se encuentra: "Coordinar la capacitación, adiestramiento y fomentar el desarrollo de personal".

2008* En este año el número de empleados programados y capacitados se incrementó considerablemente debido a los movimientos sismicos presentados en febrero de ese año y otros cursos que eran de interés de todo el personal que labora en la CESPM como el curso: Integración de equipos para el personal de CESPM, y El valor del Trabajo.

Al igual que en Aguah, la DNC es el método implementado por la Subdirección Administrativa para diseñar sus programas de capacitación. La tabla 17 refleja que dan un buen seguimiento al programa de capacitación ya que practicamente todas las acciones programadas en los POAs en el periodo se logró ejecutar con un (+-) 20%. Por otra parte, la información que presentaron como respuesta a la solicitud de información (SI) UCT-141017 se clasificó en la tabla 18 en cinco temáticas.

Tabla 18. Capacitación de los trabajadores de la CESPM 2011-2013

	2011		2012		2013		Promedio del periodo	
Tamática	Horas	No. Part	Horas	No. Part	Horas	No. Part	Horas	Asist.
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**	**1,964.5**	**2,304.0**

Fuente: Elaboración propia con información de la SI Folio UCT-141017. Gobierno de Baja California. 30 de abril de 2014

De acuerdo a la tabla 18, en el año 2013 de las 1,271 personas que laboraban en la CESPM el 53% recibió capacitación (considerando que cada uno de los asistentes registrados tomo 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 al representar el 24% del total; seguida por "Cuestiones fiscales y administrativas" con 23% en asistencia. Por lo que respecta al tiempo invertido la temática *Conocimiento y Manejo de recursos técnicos* se le destinaron

248 horas, es decir, 219 horas más que Aguah. Asimismo, en la impartición de los 147 cursos participaron 64 expositores (11 personas físicas y 54 morales), de las cuales la CESPM impartió el 28% del total seguida por la CEABC con el 7%[114]. A diferencia de Aguah, la CESPM mantuvo un promedio de veinte reclamaciones por cada mil tomas durante el periodo 2003-2012.

Este apartado permite observar que Aguah posee un marco legal que permite a la dirección del organismo tener un mejor control respecto a las políticas de promoción, ya que concede facilidades para 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 y se imparte a cientos de trabajadores. Por otra parte, para sus programas de capacitación en el periodo la CESPM destinó 3,585 horas por 311 de Aguah. De igual forma, las acciones de capacitación de la CESPM cubren una amplia variedad de temas que permiten a sus empleados poder elegir según sus necesidades de aprendizaje, sin embargo, el sistema de escalafón permite el ascenso en automático de acuerdo al criterio de antigüedad.

3. Salarios, prestaciones y estímulos

En el CCT de Aguah 2012, se establece el salario diario que percibe cada uno de los empleados respecto al 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 SI número 182014 en relación al gasto destinado por tipo de personal, resultó confusa e incompleta ya que de las 23 partidas solicitadas, tan solo

[114] Entre las que destaca: la CEA BC, UABC, COPARMEX, CONAGUA, Banco de Desarrollo de América del Norte, IMTA, CFE, Instituto para el Desarrollo Técnico (INDETEC), entre otros.

respondieron a 13. Pero, en la página electrónica de Aguah presentan la "Remuneración integral mensual por puesto, incluyendo el sistema de estímulos y compensaciones" tanto para el personal de confianza como el sindicalizado, en base a esto, 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.

Tabla 19. Remuneración anual para empleados de Confianza en el año 2012[115]

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
Sub-gerente	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 de 2014. *Estimaciones propias.

De acuerdo a la tabla 19, 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 son solo 213 los empleados de confianza, por 708 sindicalizados, quienes representan para el organismo, un costo anual (incluye salario, y el sistema de estímulos y compensaciones) de aproximadamente $72,278[116] pesos anuales por cada uno de ellos. Es decir, un empleado de confianza percibe mensualmente

[115] Remuneración integral mensual por puesto, incluyendo el sistema de estímulos y compensaciones a personal de confianza.
[116] Cálculo realizado con información de AGUAH. http://www.hermosillo.gob.mx/portaltransparencia/ 8 de Mayo de 2014.

un ingreso promedio de aproximadamente de 316% 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.

Asimismo, en el Reporte de Saldos Globales por Objeto del Gasto 2012[117](Véase el anexo 1) de Aguah, el organismo destinó para la partida *Servicios Personales* $230,457,694 pesos. De estos recursos, el 32% se destinó al pago de sueldos de 921[118] trabajadores, lo que representó un costo anual promedio de 79,946 pesos por empleado.

Tabla 20. Gasto en servicios personales en Aguah y la CESPM del año 2012

Concepto	**Aguah**	**CESPM**
Número de empleados	921	1,271
Número de empleados sindicalizados	708	566
Número de 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	N/D	125,628
Ingreso promedio anual por empleado de confianza	N/D	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: Agua de Hermosillo, SI con Folio 76014. 26 de febrero de 2014 y con información de la CESPM. En línea: http://www.transparenciabc.gob.mx/portal/areas/paraestatales/cespm.html 14 Febrero 2014

*Incluye la suma de 8,820,496 del personal clasificado en otros.

Por otra parte en el CCT CESPM 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 destinó 150,697,038 pesos solo para cubrir el salario de 1,271 empleados, lo que generó un costo promedio anual de 118,565 pesos por empleado. Este pagó representó el 29.7% del total del costo de la partida de Servicios Personales (10000). Respecto al costo por tipo de

[117] Solicitud de información (SI) con folio 76014. Abril de 2014.

[118] No se pudo desglosar la información por tipo de contratación ya que la información solicitada a través del Folio 182014. Resultó incompleta y confusa para el análisis. AGUAH, abril de 2014.

contratación, el gasto anual promedio por cada empleado sindicalizado fue de 125,628 pesos, mientras que para los de confianza fue de 112,896. En términos comparativos, en lo referente al pago de salarios, los empleados de la CESPM perciben aproximadamente un 32% más que los de Aguah.

A diferencia de Aguah, en la información que presenta la CESPM en la página electrónica del gobierno de Baja California se puede observar 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. En tanto que uno de confianza, el gasto anual es de aproximadamente $352,060. Quizá es el motivo por los cuales son 139 más empleados de confianza que de base, además que en el CCT CESPM 2012-2013 hayan agregado al Tabulador, con respecto al CCT de año 2011[119], los niveles 1A, 1B, y 1C con cuotas diarias de $83.60, 140.20 y 216.93 pesos.

Estímulos y prestaciones

En Aguah, tanto su Reglamento Interior de Trabajo como el CCT establece las prestaciones laborales que sirven para complementar el ingreso de los trabajadores, entre las que destacan: Prima vacacional, por antigüedad, aguinaldo, bono de puntualidad, ayuda para despensa, estímulos al personal de confianza, entre otros. En total estas prestaciones (partidas: 11303,11306, 11308, 13101, 13201, 13202, 13301, 13403 y 17104) representaron el 25% del total del gasto del Capítulo 1000. Estas prestaciones se complementan con la Partida 15000 que representan aproximadamente el 30% del gasto de Servicios personales con 68,666,328 pesos anuales. En conjunto suman 126,271,728 de pesos que es un 42%

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

superior al pago de salarios. En el anexo 3 se mencionan solo una parte del total de prestaciones.

En la CESPM, de acuerdo al CCT 2012-2013 el ingreso de los trabajadores se complementa con las Remuneraciones adicionales y especiales, que en términos porcentuales representa el 27% del gasto de la Partida "Servicios personales". Pero además tienen otro grupo de prestaciones en la categoría de "Otras prestaciones sociales y económicas" que absorben el 31%, por lo que si se suma a las remuneraciones adicionales significa un costo de 294,300,147 es decir, un 49% superior al destinado para el pago de salarios.

Gasto en seguridad social

Los OOA también destinan recursos económicos para cubrir los servicios de salud de sus trabajadores, así como asegurar una fuente de ingresos después de su retiro de la vida laboral. Entre las principales se encuentran: cuotas por servicio médico, otras prestaciones de seguridad social; pagos de de defunción, pensiones y jubilaciones, aportaciones al Fondo de Ahorro de los Trabajadores; indemnizaciones al personal, 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 el 12.59% del total del Capítulo 1000[120], mientras que la CESPM el gasto destinado a cubrir las aportaciones de *Seguridad social* representó aproximadamente el 12% (61,274,993) de la categoría de Servicios personales. Además en los CCT 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 al periodo vacacional. Estos beneficios si bien no

[120] Respecto a la Partida 1500, la solicitud realizada no dieron información completa. Además en la Partida 15418 que se refiere a "Compensación específica al personal Base" el 99% se destinó al pago de personal de confianza. Por lo que persiste la duda si se debió a un error al emitir la información o es correcta.

repercuten directamente en el salario, pueden significar un alto costo para los organismos si no programan adecuadamente la tareas a ejecutar.

Tabla 21. Beneficios para el personal que laboró en 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 1 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 y 7 años	20 días	34 días
8 años	20 días	36 días
9 y 10 años	20 días	38 días
11 y 12 años	22 días	42 días
13 años	22 días	44 días
14 y 15 años	22 días	46 días
16 años	24 días	48 días
17 y 18 años	24 días	50 días
19 y 20 años	24 días	54 días
21 años en adelante	26 días	No especifica

Fuente: Elaboración propia con información de los CCT de Agua de Hermosillo 2012 y de la CESPM 2012-2013
*El periodo es semestral por lo que se sumó los dos periodos para tener el anual

Si bien actualmente se discute la incidencia que pudiera tener en el desempeño de un trabajador que dispone de jornadas laborales por debajo de las 48 horas/semanales y con periodos vacacionales de mayor duración, respecto a otro, que tiene una jornada laboral con más horas de trabajo y periodos vacacionales más cortos, lo que es claro, es que dificulta el trabajo de las áreas responsables de coordinar los periodos vacacionales para no afectar la programación de las tareas a desarrollar.

Además, algunos de los beneficios que otorgan los organismos a sus trabajadores lo reciben a través del sindicato, en la tabla 22 se presenta un resumen de la información que otorgó Aguah y la CESPM a través de SI respecto al pago que hicieron a los sindicatos.

Tabla 22. Pagos de los organismos de agua a los sindicatos en el periodo 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: Información propia a través de las SI de AGUAH No. 282514 y de la CESPM No. 141330

No todo este monto se destina a los trabajadores ya que los sindicatos utilizan un porcentaje para sufragar sus propios gastos. Finalmente, en la gráfica 4 se observa que la composición en la distribución del gasto es muy similar, por ejemplo, el pago de salario y remuneraciones adicionales y especiales fue de aproximadamente el 60%. 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 de fue de $142,003[121], en la CESPM fue de $226,966[122] pesos.

Por otra parte el costo total de Servicios Personales para Aguah por cada uno de los 921 empleados fue de 250,225 pesos aproximadamente, mientras que para cada empleado de la CESPM fue de alrededor de los 399,000 pesos.

[121] Incluye las partidas: 11301, 11303, 11306, 11308, 13101, 13201, 13202, 13301, 13403.
[122] Incluye Salario tabular, Salario interinos, Serv soc a est y prof, Primas por años de servs efectivos, Prima de antigüedad, Prima dominical, Prima vacacional, Aguinaldos, Tiempo extraordinario y Compensación.

Gráfica 4. Distribución del gasto de la Partida "Servicios Personales" 2012

Agua de Hermosillo CESPM

Fuente: Elaboración propia con información de la CESPM. En línea: http://www.transparenciabc.gob.mx/portal/areas/paraestatales/cespm.html 14 de febrero de 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 y/o mantener constantes 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 muestra que el costo que representa para el organismo de Mexicali en la Rama Gasto de Servicios Personales es aproximadamente un 62% más que el costo por empleado que representa para Aguah.

Pero también deben analizar los beneficios que generan y que se manifiestan en la casi nula rotación del personal de base y en el desempeño de sus funciones. En el caso de la CESPM, que es el organismo que ofrece mejores salarios y prestaciones a sus trabajadores, en

entrevistas realizadas a distintos actores de la ciudad[123] y en revisión hemerográfica realizada a los últimos cinco años, no se encontraron indicios de casos de empleados que ejercieran deficientemente sus funciones o hicieran mal uso de ellas[124].

En términos generales, no se puede determinar si el gasto que destinan al pago de Servicios Personales que efectúan estos organsimos sea el factor que afecta mayormente las finanzas de los organismos ya que existen otros tipos de costos y estrategias que implementan los organismos como mantener tarifas muy bajas o los frecuentes programas de condonación de multas, recargos y adeudos (como oferta de campañas políticas) que impactan seriamente sus ingresos.

4. Sanciones

Tanto en el CCT de Aguah como en el Reglamento Interior de Aguah tienen apartados para especificar las causas por las que los trabajadores se pueden ser acreedores a una sanción, que van desde una amonestación y suspensión temporal, hasta faltas graves que pueden provocar la rescisión del Contrato Individual de Trabajo. En este sentido, se establece que en caso de que un trabajador cometa faltas que son sancionables[125], el organismo emitirá las sanciones correspondientes con el apoyo del sindicato. Asimismo, se estipula que en caso de que el sindicato sancione al trabajador con suspensiones, el organismo apoyará estás decisiones.

El Reglamento Interior en el Capítulo XIV indica 29 prohibiciones. Además de que el Artículo 52 señala el abandono de trabajo como una de las causas para terminar la relación

[123] Dirigentes municipales de los partidos en Mexicali PRD y PRI, periodista que cubre las notas de la CESPM, representante de la CANACO ante el Consejo de Administración del organismo, funcionario de la CESPM.

[124] El Ingeniero David Vázquez mencionó que para muchas personas de la ciudad de Mexicali representa una motivación ingresar a trabajar en la CESPM por el clima laboral que prevalece, por lo que una vez que ingresan, tratan de realizar su mejor esfuerzo para mantenerse.

[125] 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 CCTAguah.

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 CCT 2012-2013 no especifica las sanciones y/o 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.

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 y/o inmorales, abandono de trabajo, faltas injustificadas, entro otros.

5. El desempeño de los OOA de Hermosillo y Mexicali

En el siguiente apartado se estudian un grupo de variables e indicadores que determinan el desempeño de los organismos de Hermosillo y Mexicali en el periodo 2003-2012. Tomando como punto de referencia los objetivos de la CONAGUA en materia de agua potable el desempeño se determinó a partir del análisis de cuatro categorías: 1) Cobertura del servicio, 2) Eficiencia (física y comercial), 3) Sustentabilidad financiera, y 4) Ambiental. La tabla 23 muestra que el desempeño de la CESPM es mucho mejor que el de Aguah, en los temas tratados anteriormente.

Tabla 23. Desempeño de los OOA de Hermosillo y Mexicali. Periodo 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 CESPM (%)	93.7	97.3	97.5	97.8	97.8	98.0	98.0	98.0	98.0	98.1	97.4
Ef. física Aguah (%)	78.2	73.4	75.5	72.4	54.8	56.2	56.4	62.8	65.3	60.7	66
Ef. física CESPM (%)	86.4	89.4	87.7	86.1	84.2	82.8	83.0	87.4	86.5	84.0	86
Ef. comercial Aguah (%)	58.1	66.7	71.2	80.1	85.7	82.8	83.4	75.0	79.1	79.3	76
Ef. comercial CESPM (%)	85	88	91.7	90.7	91	82.1	81.3	78.7	84.3	84.8	86
Sust. financiera Aguah (%)	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	1.7	-9.5	-24	-29.8	-6.5	-13.6
Sust. financiera CESPM (%)	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	20.9	8.2	7.9	1.6	-5.9	6.5
Sust. ambiental Aguah (%)	8.8	10.0	11.4	11.0	10.9	11.8	10.8	13.3	17.1	14.8	12
Sust. ambiental CESPM (%)	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 CESPM		**71.3**

Fuente: Propia con información de Pigoo y las páginas electrónicas de Agua de Hermosillo y la CESPM

Cobertura y continuidad en el servicio de agua

Una de las prioridades de los OOA es 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[126], que afectó a varios sectores de la ciudad.

En el año 2004, el padrón de usuarios en Hermosillo era de 176,500 tomas y para el año 2012 se incrementó a 247,429. El agua se distribuye por una red de aproximadamente 3,017 kilómetros de longitud, de los cuales el 40% tiene una antigüedad menor de 10 años, el 26% tienen entre 11 y 30 años, mientras que más del 30% reporta una antigüedad mayor a los 30 años. Esta situación en la red genera constantemente fugas que afectan el desempeño del organismo[127].

[126] Suspensión periódica del agua por lapsos de tiempo durante el día.
[127] Aguah. En línea: http://www.aguadehermosillo.gob.mx/inicio/downloads/organismo/agua_nums/cuestionario_2012.pdf. 10 de diciembre de 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 año 2013 se incrementó a 327,725[128]. En el periodo 2007-2013, la red de distribución pasó de 3,466 kilómetros a 4,180[129]. El problema es su sistema de drenaje y alcantarillado[130], que si bien los datos que presentan PIGOO arrojan valores progresivos que van desde el 83.1% en el año 2002 hasta 95.2% al año 2012, contrastan significativamente con la información de Fitch Ratings, que en el año 2005 establecían la cobertura en un 74%, cerrando el año 2012 con un 83.8%. En el desempeño de cobertura, Aguah tiene un 90% mientras que la CESPM supera el 97%.

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 por robo. El indicador hace visible la proporción del agua que se factura en relación al 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, de micro medidores, de un padrón de usuarios confiable, personal capacitado y comprometido con el organismo, entre otras cosas.

La eficiencia física de Aguah y la CESPM van en el mismo sentido que los resultados de los indicadores de macro y micro medición (tabla 24). En el caso de la CESPM, ellos registran prácticamente toda el agua que producen y en el periodo 2003-2012, tuvieron un promedio del 86% de eficiencia física.

[128] En el año 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.
[129] Para el año 2012 la longitud de la red era de 4,136 kilómetros, es decir, 670 kilómetros más que en el 2007.
[130] la información que presenta Pigoo Tabla, 20 es del 94% en el periodo, en la información del Consejo Consultivo del Agua en el año 2011 fue del 84%, es decir, 11 puntos porcentuales menos que en Pigoo, en el mismo año.

Para medir la producción de agua se requiere de equipo especializado, en el caso de Hermosillo al no disponer de equipo, la macro medición en el periodo fue del 61% y desde del año 2003 en adelante no se observa ninguna mejoría. Por el contrario en el 2012, la macro medición fue del 38%. La micro medición también presenta problemas, en los dos últimos trienios se compraron aproximadamente 200 mil micro medidores (100 mil en cada periodo), sin embargo, en el año 2012 todavía en las viviendas existía un déficit del 25% de micro medidores. Además, de las 186,788 de las viviendas con medidor instalado, solamente se les tomó lectura al 67%. La eficiencia física de Aguah en el periodo apenas fue del 66%.

Tabla 24. Indicadores medición de Aguah y la CESPM en el periodo 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: Propia con información de Pigoo y las páginas electrónicas de Agua de Hermosillo y la CESPM

Respecto a la *eficiencia comercial*, ésta permite observar la capacidad gerencial de los organismos para incidir en el ánimo de los usuarios para cubrir el costo del consumo de agua. Para mantener un buen desempeño en este indicador, se requiere de la combinación tanto de elementos técnicos como políticos. Por ejemplo, se requiere de un padrón de usuarios confiable, planeación, tecnología, entre otros. La CESPM, generalmente planifica bien sus acciones, su micro medición es alta, y regularmente depura su padrón de usuarios, además, el equipo para tomar lecturas y facturar es competitivo. Hasta aquí, tienen los ingredientes para alcanzar una alta eficiencia comercial. Sin embargo, la política de cobranza provoca que los resultados no sean los esperados, lo que explica su alto nivel de

morosidad (83%), y el 86% en su eficiencia comercial sólo se explica por las frecuentes políticas de condonación en multas, recargos e inclusive adeudos.

Tabla 25. Morosidad en Aguah y la CESPM en el periodo 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: Propia con información de Pigoo y las páginas electrónicas de Agua de Hermosillo y la CESPM

Aguah tiene problemas con la medición de agua (macro y micro), su padrón de usuarios no es confiable (actualmente el padrón se encuentra en depuración) y si bien poseen la infraestructura y tecnología para facilitar la facturación y recaudación, la falta de planeación para dar seguimiento al reporte de fallas y la mala planeación en el diseño de rutas de captura y entrega de recibos, han contribuido a su baja eficiencia comercial. Por otra parte, el pago a tiempo registrado en el periodo del 73% es muy alto, considerando las 70,270 quejas que se presentaron solamente en el año 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 del 76%, mientras que la CESPM obtuvo el 86%.

La *eficiencia global* de Aguah es muy baja (49%) mientras que la CESPM, con el 74%, se encuentra en los primeros lugares. Estos números representan millones de m^3 de agua que se desperdició en la red, o bien, representan millones de pesos que no ingresarán a las arcas de los OOA. En el caso de Aguah, con un indicador del 48.12% en eficiencia global que obtuvo en el 2012, significa que del total de la producción de agua que fue de 91,236,013 m^3 se facturaron 55,397,031 m^3 (eficiencia física de 60.7%) de los cuales se cobraron

42,227,943 m^3, es decir, se desperdiciaron por diferentes motivos, 49,008,070 de m^3 de agua que corresponde a un 53.7% del total.

En el caso de la CESPM[131], con una eficiencia global de 71.25% que obtuvo en el 2012, significa que del total de la producción de agua que fue de 99,132,492 m^3, se facturaron 83,271,293 m^3 (eficiencia física de 84%), de los cuales se cobraron 70,614,057 m^3 (eficiencia comercial de 84.8%), es decir, se desperdiciaron por diferentes motivos, 28,518,435 m^3 de agua que corresponde a un 28.75% del total [132].

Sustentabilidad financiera

En la evaluación de la sustentabilidad financiera, solamente se recabó información para el periodo 2008-2012. En estos cinco años, la tabla 23 indica que Aguah tradicionalmente trabaja en números rojos, a pesar de ello, en el último año, presentó una leve mejoría al registrar un déficit de solamente el 6.5%, cuando un año antes fue casi del 30%.

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

[131] Cálculo propio realizado con información de la página de la CESPM y PIGOO.

[132] En términos financieros, los 83 millones de m3 facturados equivalen a $736,950,946 pesos (equivalente a una tarifa promedio neta de 8.85 por m3) recuperándose $624,934,402 pesos, quedando 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 hubiese sido por $877,322,554 pesos y considerando que en el 2012 tuvo una eficiencia comercial del 84.8%, entonces lo recaudado hubiera sido de $743,969,526 pesos, es decir, 119 mdp más de lo que realmente recaudó. Si la CESPM tuviera la misma eficiencia física y comercial que Aguah, entonces en vez de recuperar $624,934,402 solamente hubiera cobrado $422,300,089 pesos (considerando una TPN de $8.85) es decir, $202 mdp menos, es por eso la importancia de tener un eficiente control tanto de la macromedición, como de la micromedición, así como un eficiente sistema comercial.

Sustentabilidad ambiental

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

En el caso de Hermosillo, desde que el municipio asumió el control sobre el organismo en el año 2002, manifestó la intención de construir las PTAR, sin embargo, hasta el año 2012 seguía siendo un pendiente. De hecho, en el año 2011, la CONAGUA sancionó a Aguah por un monto de 75 mdp por este motivo y en agosto del 2014, le condonó un adeudo de 11,956 mdp 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 las aguas residuales. A penas en el año 2012, inició la construcción de una PTAR con la que pretende reciclar el 100% del total del agua, sin embargo, hasta abril del 2014 la obra llevaba 60% de avance de construcción.

El organismo de Mexicali, tiene más de una década trabajando continuamente con el tratamiento de aguas residuales, tal como se observa en la tabla 23, en el año 2003 trataba un poco más del 50% del volumen de agua residual, pero a partir del 2009 trata casi todo el agua que recolecta. Sin embargo, el drenaje y alcantarillado en el año 2011 era del 83.5%, por lo que se estima, que realmente esa es la proporción del agua residual que recicla.

6. Conclusión del capítulo

Implementar un SGRH eficiente es una tarea compleja por distintas situaciones, las reformas implementadas en nuestro país, en la década de los noventa tuvieron como

objetivo sentar las bases para implementar SGRH ajenas a la influencia de los sindicatos, para que respondieran a los intereses de las empresas, sin embargo, estas políticas solamente impactaron en aquellas empresas que estaban destinadas a la venta o desincorporación estatal, porque en la gran mayoría el poder del sindicato estuvo al margen de las discusiones en las reformas del marco normativo.

La publicación en el año 2003 de la Ley del Servicio Civil de Carrera en la administración pública federal fue el primer intento serio por comenzar a configurar un SGRH de carácter meritorio, sin embargo, la lentitud y fallas en su implementación ha generado avances poco significativos, además la exclusión de las administraciones públicas locales de esta iniciativa evitó la posibilidad de diseñar un modelo integral en dónde un solo marco normativo 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 sea para fines electorales o de otra índole.

De esta manera, los SGRH tanto de Aguah como de la CESPM, presentan características patrimonialistas, en donde 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 los dos organismos se encuentran limitados por el marco normativo, y por la injerencia de actores con intereses ajenos a los organismos.

A pesar de que ambos organismos presentan serias deficiencias en sus SGRH, encontramos diferencias en dos, de las cuatro categorías esbozadas en el análisis: 1) Políticas de

contratación de personal, 2) Desarrollo y capacitación, 3) Salario, prestaciones y estímulos, y el 4) Sistema de sanciones.

Respecto al 1) Políticas de selección y contratación de la CESPM y Aguah están diseñadas para mantener el control del sindicato en el personal permanente y de la autoridad política sobre el personal de confianza, este control se refuerza con las políticas establecidas en el 4) Sistemas de sanciones, ya que para poder amonestar o sancionar a un empleado se requiere del apoyo mutuo organismo- sindicato.

En donde se encuentran diferencias que pueden explicar parte del desempeño de los dos organismos, son en los incisos 2 y 3. Respecto al inciso 2. Desarrollo y capacitación del personal, en el caso de Aguah, se carece de elementos que permitan realmente vincular el conocimiento al desarrollo ya que sus programas de capacitación son escasos y de corta duración. Por otra parte, no hay seguimiento al programa de capacitación, el DDOC no tiene un registro del personal que asiste a cursos externos, para el curso Capacitación del personal que atiende al usuario se programaron 40 personas y no se capacitó a ninguna. Formalmente, Aguah pretende vincular la capacitación con el desarrollo pero no programan los cursos que requieren los empleados, ni planifica las cargas de trabajo para que puedan asistir.

En cambio la CESPM, a pesar de que tiene vinculados los ascensos al criterio de la antigüedad, tienen un mejor control sobre sus programas de capacitación, son variados y se destinan una mayor cantidad de horas que en Aguah. Esto ha influido para que el número de quejas recibidas sean considerablemente menor que las de Aguah.

Respecto al inciso 3. Salario, prestaciones y estímulos, los sueldos y prestaciones de los empleados de la CESPM son superiores a los de Aguah, garantizándoles ingresos

significativamente más altos que el promedio de la ciudad, lo que constituye un aliciente para permanecer laborando en la paraestatal.

Por otra parte, el desempeño presentado por los organismos de agua de Hermosillo y Mexicali es producto de su diseño institucional como consecuencia de la constante interrelación de factores políticos, administrativos y humanos.

Capítulo 7. Capacidades institucionales y desempeño de Aguah y la CESPM

En este capítulo se revisan las CI de los dos organismos de agua y su desempeño. Para el desarrollo de esta investigación, se definió como CI: *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)*. Este concepto nos indica que los OOA poseen insumos que requieren de procesos para transformarlos en un producto final, en este caso "agua potable". Un organismo con recursos ilimitados puede tener la capacidad de producir grandes volúmenes de agua y distribuirlos a prácticamente toda la población sin importar el costo. Para este caso, la operacionalización del concepto de CI que se utilizó, involucra tanto los recursos que poseen, como la manera en que se utilizan.

El diseño de la evaluación en tres niveles de análisis (macro, meso y micro), permite observar cómo, factores que aparentemente son ajenos a los organismos, influyen en su desempeño. Es decir, cómo influye la variable política en la definición y uso de los recursos que se otorgan a los organismos y cómo estos inciden en la configuración del SGRH. Bajo este esquema, el análisis se lleva a cabo interrelacionando estos factores.

El capítulo se estructuró en cinco apartados, primero se presenta un índice de CI, diseñado para evaluar especificamente los organismos de Hermosillo y Mexicali. En los siguientes tres apartados se explica la construcción de las categorías en cada uno de los tres niveles de análisis y se comparan para observar cómo estos factores han incidido en la configuración

de los OOA. En el último apartado, se presenta el resultado de cada uno de los organismos apoyado en el esquema metodológico[133].

1. Las capacidades institucionales de los organismos

Con el fin de conocer las CI de Aguah y la CESPM se elaboró un índice siguiendo el esquema de investigación por lo que se clasifica en tres apartados; Factores externos, Recursos administrativos, y el SGRH.

En la tabla 26 se indican los valores que obtuvieron los organismos en los diferentes niveles y subniveles de análisis. 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 cumplimento de metas de capacitación) o categóricos de acuerdo a su carácter. En el caso de los categóricos, con el fin de poder obtener un índice global y compararlos, se cuantificó su valor estableciendo una escala ordinal para cada indicador, en donde se da la calificación más alta a la situación más deseable en un organismo y la más baja a la menos deseable.[134]

La cuantificación permite observar los déficits de capacidad de los organismos. Aunque el índice no logra capturar todas las especificidades que los distingue, si permite tener un acercamiento a los factores que inciden en el desempeño. Además, en el análisis desarrollado en los apartados del capítulo, se justifica el puntaje otorgado.

[133] Véase página 56

[134] Ejemplo: un valor de 5 (columna "Niveles"), indica que la "Calificación" puede ser A, B, C, D o E; donde A es el máximo valor y E corresponde al mínimo. Para obtener el valor de las columnas "Ponderación", primero se divide 10 (como valor máximo), entre el valor de la columna "Niveles", en este caso 5, dando 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 letra A equivale a 10.

Tabla 26. Índice de CI de los OOA de Hermosillo y Mexicali

	Calificación		Niveles	Ponderación	
Macro: Factores externos	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
Promedio Macro				***3.7***	***8.4***
Meso: Recursos administrativos					
Jurídicos					
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*
Organizacionales					
Periodo de planeación	4.25	8.1		5	10
Autonomía financiera en inversión	1.3	5.6		1.3	5.6
Promedio recursos organizacionales				*3.15*	*7.3*
Tecnológicos					
Infraestructura de macro medición	6.1	10		6.1	10
Infraestructura de micro medición	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	5	2.5	10
Promedio recursos tecnológicos				*7.1*	*9.6*
Financieros					
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
Promedio Meso				***5.1***	***7.4***
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	B	4	10	5
Sanciones	C	C	4	5	5
Promedio Micro				***6.0***	***5.9***
		Promedio general		**4.5**	**6.9**

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 máximo valor y E corresponde al mínimo. Para obtener el valor de las columnas “Ponderación”, primero se divide 10 (como valor máximo), entre el valor de la columna “Niveles”, en este caso 5, dando 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 letra A equivale a 10.

2. 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 con sus acciones influyen en el desempeño. Analizarlos ayuda a comprender la prioridad que ocupa en la agenda pública y a 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, a través de las relaciones de la federación con el organismo de agua, o indirecta, como resultado de la coordinación de la federación con los gobiernos estatales. De esta manera, el apoyo de la federación al organismo de agua, puede verse afectado indirectamente por la coordinación federación – entidades federativas, en temas ajenos al agua, aunque también la federación, a través de la CONAGUA, interfiere 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, sobretodo cuando no se obtienen los resultados esperados. A continuación se analizan estas situaciones.

Federación-entidades federativas

En esta categoria se analiza la relación entre los representantes de los titulares del PE, para trabajar coordinadamente en el diseño e implementación de programas de agua potable.

Para medir el nivel de coordinación entre la *Federación y los Estados* se realizó la ponderación en tres valores, el **A**, *significa que existen mecanismos institucionalizados que permiten la colaboración entre ellos, independientemente de los partidos políticos que representan*. Éste representa el puntaje más alto, ya que es el que más se acerca a un modelo ideal en las relaciones intergubernamentales; **B**, *indica 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**, *indica que la coordinación generalmente se da cuando los titulares de los ejecutivos representan la misma corriente política y cuando se da este supuesto, se obstaculiza el desempeño de los organismos.*

Si bien las relaciones de trabajo entre la federación y los gobiernos locales se rigen a través de un marco normativo delineado por la CPEUM, la coordinación armoniosa generalmente se origina en los mecanismos informales. De acuerdo a 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 fructíferos para los organismos.

En la parte superior de esta articulación se encuentran las relaciones que se suscitan entre las cúpulas gubernamentales, es decir, los titulares de los poderes ejecutivos y su respectiva representación partidista, situación que en una democracia madura con canales de comunicación institucionalizados, no tendría mayor relevancia, sin embargo, en nuestro país, son importantes 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[135], mientras que en periodos anteriores y con gobiernos yuxtapuestos la apuesta fue por desestimar los puntos de vista de las contrapartes para evitar la construcción de una agenda en común que pudiera resolver los problemas que enfrentaba.

En el caso de Baja California desde que son gobernados por el PAN (1989) han mantenido una correcta política de comunicación con el gobierno federal de representación priista, favoreciendo la colaboración. Además de tener la necesidad de entablar una agenda en común para poder negociar con el gobierno de los EUA el agua del río Colorado[136]. Esta colaboración se reforzó en el año 2000 con el triunfo del candidato panista a la presidencia de la república. Es por estas situaciones que el puntaje de la *CESPM* es el más alto, en tanto que Aguah se encuentra en el nivel más bajo.

CONAGUA- OOA

Por otra parte, 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 potencializar la eficiencia técnica, económica y administrativa de los OOA. En esta categoría se analiza la relación de trabajo de la CONAGUA con los OOA, sobre todo en los apoyos y aplicación de sanciones. La ponderación se fijó en tres valores, asignando el valor superior a **A**, *lo que 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.* El valor **B**, *implica que generalmente la coordinación es buena e impera la formalidad*, y en el **C**, *impera la*

[135] Periodo 2009-2012 que es cuando se aprueba la construcción del AI, sin que necesariamente se tratara de una obra que beneficiara al organismo de agua de Hermosillo (Véase a Moreno 2014)
[136] Véase páginas 109-112

discrecionalidad tanto para la gestión de recursos como en la aplicación de sanciones, generando incertidumbre en la operatividad de los organismos.

El puntaje obtenido por la CESPM fue **B** (6.7), mientras que el de Aguah fue **C** (3.3), debido principalmente, a que si bien, la relación jerárquica es asimétrica, ninguno de los dos entes (CONAGUA- OOA) ha desarrollado estrategias para llevar estas relaciones a un plano meramente institucional. Por una parte, el organismo federal ha fracasado en su intento para incrementar la eficiencia o para reciclar las aguas residuales, al no diseñar estrategias para la ejecución del gasto, con reglas claras y la evaluación de impactos, además de ser permisible en la violación de disposiciones federales[137]. De igual forma, los estímulos ofrecidos para que los OOA 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 se les debe conceder.

Por otra parte, los organismos, han adoptado medidas más acordes a sus intereses, apostando por acceder a más recursos gubernamentales para ampliar la cobertura con base en nueva infraestructura, sin importar el costo. Mientras que la representatividad social, tanto en Aguah como la CESPM, aprovechando la debilidad en el 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 sin representatividad social además, de carecer de atribuciones.

Los gobiernos locales y los organismos de agua

La coordinación intergubernamental en el nivel local, igualmente es relevante para formar una agenda consensuada respecto al diseño de programas. En esta categoría se revisa la

[137] Véase páginas 75 y 76.

coordinación de los organismos de agua con las dependencias estatales. En una relación ideal, la ponderación **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 CEAs, como las entidades responsables de regular y supervisar el funcionamiento de los organismos. Esta estructura jerárquica ha favorecido más a la CESPM ya que también depende del estado, por ello el valor **A** (10). Esta situación permite a la CEABC tener un mejor control en el diseño de la política hídrica estatal, sobre todo cuando se encuentran gobiernos yuxtapuestos, evitando 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 siglo, en donde el ambiente político fue poco propicio para llegar a acuerdos que satisficieran los intereses de las élites gubernamentales, culminando con programas de racionalización del agua. Principalmente porque cada uno de los titulares de los ejecutivos de gobierno, pretendieron aparecer como los personajes principales en la proyección de las obras que requería la paramunicipal, olvidando el marco institucional que rige las relaciones institucionales y que se establecieron con la finalidad de generar acuerdos que favorecieran a la población[138].

[138] Véase páginas 104-106.

La injerencia sindical en los organismos de agua

En esta categoría se analiza la relación de los organismos de agua con los representantes sindicales, sobre todo para comprender la relación entre el poder que han acumulado los sindicatos de los OOA con la necesidad de la clase política por mantenerse en el poder, para lo cual no les ha importado alejarse de las premisas de eficiencia que requieren los organismos para lograr la autosuficiencia financiera. La valoración de **A**, *significa que no han existido huelgas en los últimos 10 años y el sindicato no tiene injerencia en la contratación, permanencia y sanciones*. Es decir, el organismo posee plena autonomía para diseñar un SGRH de carácter meritorio. **B**, *significa 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**, *significa 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 climatológicas como Hermosillo y Mexicali, en donde suspender el servicio, tan solo unas horas al día, genera un gran malestar que puede ser demostrado en el periodo electoral. Conscientes de ello, los dirigentes sindicales han sabido capitalizar esta situación y han logrado obtener privilegios que van más allá de mejoras salariales y laborales para sus agremiados, siendo partícipes activos en el sistema de gestión de recursos humanos.

En términos generales, podemos observar que los factores externos han favorecido para generar mejores capacidades a la CESPM (tabla 26)[139], como consecuencia de los acuerdos logrados por el gobierno estatal con el federal. Sobre todo, porque el gobierno del estado da

[139] Página 198

seguimiento a sus planes y programas de gobierno, además de coadyuvar para propiciar las condiciones para mantener un sistema de agua potable con el equipo y la infraestructura suficiente para garantizar el servicio en el mediano y largo plazo.

3. Los recursos administrativos en el desempeño de Aguah y la CESPM

Los organismos requieren de recursos jurídicos y materiales (físicos, humanos y financieros) para brindar el servicio de agua. Los recursos jurídicos facultan la prestación del servicio y legitiman las acciones de los OOA y 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 éste, es derivado de decisiones tomadas por la autoridad política. Es decir, la variable política no solamente es importante para facilitar la coordinación intergubernamental, sino que es trascendental para delimitar la autonomía de los OOA con respecto a la autoridad política. Entonces, la autonomía que se concede a los organismos está en función de las ventajas y/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. Estudios previos señalan la utilización de los organismos con fines políticos electorales por parte del gobierno de Baja California[140] y en el último proceso electoral, el candidato oficial a gobernador ofreció condonar adeudos y una de sus primeras acciones de

[140] Véase a Pineda (2008)

gobierno fue cumplir esa promesa. Igual pasó 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.

El nivel meso se desarrolló a partir del estudio de cuatro categorías: recursos jurídicos, organizacionales, la tecnología y los recursos financieros. Los recursos jurídicos se analizaron tres variables: 1. El nombramiento del personal directivo, 2. La actualización de tarifas, y 3. La gestión de la cobranza.

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, legitimando los actos realizados por éstos. Las 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. Es decir, 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.

En este sentido, a través del análisis del marco jurídico es posible observar la autonomía de los organismos para profesionalizar la burocracia y, para gestionar y recaudar recursos propios. Aunque con el puro análisis jurídico no se puede predecir o justificar el desempeño de los organismos, 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 a 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. En un modelo ideal **A**, *el nombramiento del director y la alta burocracia estarían a cargo del órgano legislativo o un ente ajeno al titular del poder ejecutivo*. La calificación **B**, *significa que el nombramiento corresponde al titular del ejecutivo, pero el de los demás miembros es responsabilidad del director*, y la letra **C**, *el nombramiento de director corresponde al titular del ejecutivo, pero además influye decisivamente en el nombramiento 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 los dos organismos rige la discrecionalidad del titular del poder ejecutivo que generalmente, es utilizada como moneda de pago, designando a personas que participaron activamente en la campaña política. Por ello, la ponderación en el nombramiento de funcionarios de los organismos es **C**, ya que el nombramiento de director corresponde al titular del ejecutivo, pero además influye en el nombramiento de algunos de los demás miembros.

En la academia mucho se ha discutido sobre este tema[141], que no es exclusivo de nuestro país, donde la mayoría de los académicos se pronuncian por sistemas burocráticos de carácter meritorio, 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

[141] Véase a Peters (1999)

de Hermosillo y Mexicali, los hechos demuestran que el personal designado no siempre es especialista y, en muchos casos, carecen del conocimiento mínimo de sus funciones, generalmente llegan con otras expectativas, y en ocasiones representan intereses ajenos a los objetivos de los organismos. Prueba de ello son los constantes cambios de director general, que impide a los directivos llegar a tener un conocimiento pleno de sus funciones para cuando son reemplazados[142].

Actualización de tarifas

A través del marco jurídico se establecen los lineamientos para que los organismos actualicen las tarifas anualmente. En esta variable se analiza la autonomía que poseen los organismos para fijar las tarifas. La ponderación **A**, *significa que los OOA tienen plena autonomía para fijar las tarifas*; la **B**, *que las tarifas las aprueban otras instancias, pero anualmente se actualizan cubriendo por lo menos, los costos de operación*; la **C**, *que las tarifas las aprueban otras instancias, anualmente se actualizan y por lo general, no cubre los costos de operación*; y **D**, *que las tarifas las aprueban otras instancias, no todos los años se actualizan 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 focalizar apoyos a sectores vulnerables de la población, para cumplir con el derecho constitucional ciudadano, como lo es el acceso al agua y con base en ello, fijar tarifas considerando la situación económica y social de la población, orientadas a obtener altos

[142] En Mexicali, tres subdirectores recientemente nombrados, se excusaron de conceder una entrevista porque desconocían el funcionamiento del organismo, y por lo tanto, 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.

índices de recaudación. Sin embargo, tanto la CESPM como Aguah, se han visto perjudicados con tarifas que no reflejan los costos reales del servicio, ya que actualmente se encuentran entre las tarifas más económicas a nivel nacional. Lo que resulta paradójico ya que los dos organismos se encuentran asentados en regiones áridas que se caracterizan 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 año 2012, su TPP fue menor.

De acuerdo al índice de CI (tabla 26) los dos organismos se encuentran en los dos últimos estándares de calificación, siendo Aguah la que se encuentra en peor posición ya que "las tarifas las aprueban otras instancias, no todos los años se actualizan y generalmente no cubren los costos de operación".

La cobranza

En esta variable se revisan las atribuciones que poseen los organismos para incentivar el pago e imponer sanciones por falta de pago. La ponderación **A**, *implica que el marco jurídico estipula sanciones, ofrece incentivos para pagar a tiempo, y generalmente se suspende el servicio*; **B**, *el marco jurídico estipula sanciones, ofrece incentivos para estimular el pago a tiempo, y generalmente no suspende el servicio*; **C**, *el marco jurídico estipula sanciones, ofrece incentivos incentivar el pago a tiempo, generalmente no suspende el servicio y ocasionalmente ofrece condonaciones en recargos y multas*; y **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*.

Los lineamientos que rigen la cobranza estimulan la recaudación de los organismos al prever sanciones para los usuarios incumplidos. 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, es con la intención de garantizar el derecho al agua, a la vez, de establecer las condiciones para que los usuarios paguen de acuerdo a su consumo y capacidad de ingreso.

Sin embargo, a la par de estas medidas, las autoridades políticas regularmente implementan otras que fomentan la morosidad y la cartera vencida, ya que estas medidas van desde la condonación de intereses, multas, recargos e incluso adeudos. Tales acciones van dirigidas a la población en general, en donde lo mismo se beneficia a un usuario de alto ingreso y gran consumo que a un usuario en situación opuesta. El caso de Mexicali es el más ilustrativo, ya que estas prácticas han sido más frecuentes, por lo que no es extraño que impere la cultura del "no pago", presentando una morosidad de más del 80%. Estas medidas, generalmente impactan al usuario cumplido, ya que el cliente que tradicionalmente es moroso espera los programas de condonación de multas y recargos para ponerse al día, mientras el usuario cumplido cuando por alguna situación se retrasa, tiene que cubrir las multas generadas por la reconexión.

Los lineamientos del marco jurídico para nombrar funcionarios, actualizar tarifas y gestionar la cobranza, se contraponen con las misiones[143] de los organismos[144], es decir, entre la formalidad de las misiones, que es brindar un servicio con calidad a un bajo costo y la formalidad del marco jurídico, se observa una contradicción, ya que las atribuciones

[143] Misión 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 en línea: http://www.aguadehermosillo.gob.mx/inicio/index.php?option=com_content&view=article&id=61:filosofia&catid=37:organizacion&Itemid=37

[144] Misión CESPM: "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". CESPM en línea: http://www.cespm.gob.mx/misionyvision.html.

jurídicas son el principal recurso del que disponen los organismos para legitimar las acciones que le permitan alcanzar sus fines. Sin embargo, la distribución de competencias plasmadas en el marco jurídico 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 los organismos se encuentran en las últimas dos posiciones (de cuatro), siendo la CESPM la que se ubica en el último lugar, ya que su marco jurídico estipula sanciones, ofrece incentivos para estimular el pago a tiempo, generalmente no suspende el servicio y frecuentemente ofrece programas de apoyo a usuarios morosos.

Recursos organizacionales

En esta categoría se revisa la planeación, la inversión y la autonomía financiera.

La 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, solo que la CESPM ha logrado

dar cumplimiento a un mayor número de sus objetivos programados, lo que es visible en los PED, en donde no se observa 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 concretizarlas.

El fracaso de Aguah, en gran medida se debe a que la gestión, tanto de permisos, como los recursos financieros para la ejecución de obras, se ha realizado por las cúpulas gubernamentales y el éxito ha estado condicionado a las relaciones de carácter partidista. Es decir, el organismo, al depender directamente del municipio, carece de las atribuciones para crear mecanismos institucionales para negociar con los otros ámbitos de competencia los proyectos que requiere para dar certidumbre a la prestación del servicio y los gobiernos yuxtapuestos han obstaculizado su ejecución.

Mexicali se ha visto favorecida por la injerencia directa del gobierno estatal en el manejo de los organismos y en la gestión de créditos externos en donde, no solamente sirvió de aval, sino que se comprometió a vigilar el uso de los recursos. En la ponderación de este indicador la CESPM obtuvo 10 (en la escala del 1 al 10) ya que al revisar el periodo de planeación y la secuencia en la ejecución de obras no encontramos reprogramación. Además, la inversión per cápita del periodo 2003-2012 en Hermosillo fue cercana a los 3,000 pesos, mientras que en la CESPM fue de 5,000.

Autonomía financiera

La otra variable que está muy ligada con 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 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, el 46% proviene de recursos propios y financieros (32 y 14% respectivamente) y tan solo el 39% proviene 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%, respectivamente). Pero esta deficiente planeación parece ser un problema de carácter institucional del organismo, así lo sugiere los POA revisados para dar seguimiento a la capacitación del personal, en donde la mayoría de las actividades programadas tuvieron +- 20% de diferencia con lo ejecutado[145].

Tecnología

El uso de la tecnología es primordial en el funcionamiento de los organismos, tanto para planear como para agilizar los procesos de trabajo. Contar con un sistema de base de datos confiable y las herramientas para procesar la información, es el 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 subsanarlos. Un primer parámetro para observar la prioridad que representa para los directivos ofrecer resultados satisfactorios es el control que poseen sobre la medición del agua. Aguah en el periodo 2003-2012 la macro medición apenas tuvo un promedio del 61%, lo que indica que no tiene control sobre el agua que produce, y el contar con los micro medidores suficientes, pero tomar lectura de aproximadamente el 67% de

[145] Véase la tabla 12, página 178

ellos, indica que el problema de planeación va más allá de solamente el incumplimiento en la creación de obras.

Es decir, la compra masiva de medidores no significó un incremento en la micro medición, pero si en su deuda, principalmente 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 generó que se cambiaran micro medidores en buen estado, mientras que algunos de los que se encontraban dañados, continúan instalados[146]. Esto se debe en gran parte, 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 recibo, a través de los cuales deben de garantizar la lectura correcta y entregarlos a la brevedad posible, con el fin de dar un margen suficiente de días antes de su vencimiento. La **A**, significa que *la tecnología utilizada favorece la emisión y entrega de recibo, sin errores y por lo menos, ofrece 10 días para su vencimiento*; la **B**, que *la tecnología utilizada favorece la emisión y entrega de recibo, con pocos errores y por lo menos, ofrece 10 días para su vencimiento*. La **C**, que *la tecnología utilizada no favorece la emisión y entrega de recibo, sin errores y ofrece más de 10 días para su vencimiento*; y **D**, *la tecnología utilizada no favorece la emisión y entrega de recibo, se presentan errores y ofrece menos 10 días para su vencimiento*.

La CESPM se encuentra en la ponderación **B**, mientras que Aguah se ubica en la **C**, a pesar de que utiliza recursos tecnológicos y de trabajo similares a los de la CESPM. Sin embargo,

[146] Véase páginas 128-130

el reporte de quejas por mala facturación en el año 2012 en Aguah fue del 28% (en relación al padrón de usuarios 72,270 quejas), mientras que en la CESPM fue del 1.5%. Estos reportes generan la duda, de si el problema detectado por Aguah se debió a que el equipo no es el adecuado[147], ya que su tecnología y procesos de trabajo son muy similares al de la CESPM.

Por otra parte, los organismos requieren de la infraestructura suficiente y el uso de la tecnología para facilitar la recaudación. En esta variable se revisa si cuentan con suficientes centro de recaudación y utilizan otros recursos tecnológicos que favorezcan el pago del servicio sin contratiempo. La ponderación se fija en cuatro niveles: **A**, *tienen más de 6 centros de recaudación estratégicamente ubicados en la ciudad, cuentan con sistemas de recaudación por internet, sistema bancario y tiendas de autoservicio*; **B**, *tienen menos de 6 centros de recaudación, cuentan con sistemas de recaudación por internet, sistema bancario y tiendas de autoservicio*; **C**, *tienen por lo menos más de 3 centros de recaudación distribuidos en la ciudad, cuentan con sistemas de recaudación por internet, sistema bancario y tiendas de autoservicio*; y **D**, *tienen menos de 3 centros de recaudación distribuidos en la ciudad, y no cuentan con sistemas de recaudación por internet o sistema bancario o tiendas de autoservicio*. En ambos casos, cuentan con la infraestructura suficiente para facilitar la recaudación.

La siguiente variable mide la atención que ofrecen los organismos a sus usuarios a través de los CATs lo cual es importante y aunque indirectamente, se relaciona con la variable

[147] Véase Reporte a la CEA, 2013 en la página de Aguah: http://www.aguadehermosillo.gob.mx/inicio/downloads/organismo/agua_nums/cuestionario_2012.pdf 28 de abril de 2015. En la misma información que presentan a la CEA, Sonora, el organismo detecta otros factores que al parecer son los más relevantes: la 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, señalan un factor más, el rezago en el pago a los contratistas que toman la lectura. De esta manera, la inversión realizada para eficientar la toma de lectura y entrega de recibos, difícilmente va a mejorar los resultados si no resuelven los problemas anteriormente mencionados.

anterior, ya que un seguimiento adecuado a las denuncias o aclaraciones de los usuarios, influirá en su ánimo para liquidar su consumo de agua. En un modelo ideal, el valor **A**, significa *que cuentan con una línea de atención por teléfono a usuarios, responden más del 90% de las llamadas y le dan seguimiento a más del 90% de las llamadas contestadas*. La **B**, *cuentan con una línea de atención por teléfono a usuarios, responden más del 80% de las llamadas y le dan seguimiento a más del 80% de las llamadas*. **C**, *cuentan con una línea de atención por teléfono a usuarios, responden entre el 60 y el 80% de las llamadas y le dan seguimiento a más del 80% de las llamadas contestadas;* **D**, *cuentan con una línea de atención por teléfono a usuarios, responden menos del 60% de las llamadas y le dan seguimiento a más del 40% de las llamadas*; y **E**, *no cuentan con una línea de atención por teléfono a usuarios*.

El sistema de trabajo de la CESPM les permite responder a prácticamente todas las llamadas y llevar un seguimiento adecuado a las denuncias presentadas. En cambio, en Aguah tienen dificultades para contestar todas las llamadas y dar un correcto seguimiento a las quejas.

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, pero 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 se puede lograr 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 la CESPM se encuentra un poco mejor equipada, pero sobre todo, la ha utilizado más eficientemente. Por esto, la ponderación de la CESPM es superior a Aguah.

Recursos financieros

En esta categoría se revisa la relación ingreso/egreso, la capacidad crediticia (pago) 2012, y la cartera vencida.

La gestión financiera es primordial para ejecutar las obras y proyectos de los organismos. Pero los recursos financieros de los organismos provienen de dos fuentes principales: transferencias gubernamentales y los recursos propios o crediticios. En la gestión de recursos propios se pone a prueba la capacidad de recaudación y para esto no solamente se requiere tener la capacidad para facturar y contar con la infraestructura e innovaciones tecnológicas que faciliten la recaudación, sino que se encuentra fuertemente vinculado con la política de gestión de la cobranza y el diseño de estrategias de recaudación.

Relación ingreso-egreso

La salud financiera se encuentra íntimamente relacionada con el binomio ingreso/egreso. La variable se mide en cinco niveles: **A**, *significa que el resultado del ingreso-egreso es positivo los 5 periodos anuales (2008-2012)*; **B**, *el resultado del ingreso-egreso es positivo en 4 periodos anuales*; **C**, *el resultado del ingreso-egreso es positivo en 3 periodos anuales*; **D**, *el resultado del ingreso-egreso es positivo en 2 periodos anuales*; y **E**, *el resultado del ingreso-egreso es positivo en 1 periodo*.

Aguah en el periodo 2008-2012 ha presentado estados financieros deficitarios y con la puesta en marcha del AI, las proyecciones sugieren un incremento en su costo de operación, y ante la nula respuesta del organismo para generar las condiciones para mejorar la recaudación, se espera un déficit cada vez mayor. La CESPM, hasta el año 2011 había tenido una relación ingreso-egreso positiva, sin embargo, periodo tras periodo el margen positivo fue disminuyendo hasta llegar a ser deficitario en el año 2012.

Capacidad crediticia (2012)

En este apartado se revisa la capacidad crediticia de los organismos tomando como ponderación la calificación otorgada por Fitch Ratings, quienes presentan una clasificación dividida en 21 valores[148]. La calificación de la CESPM fue de A-(mex) que se ubica en el lugar 14 de entre las mejores y para obtener un valor de 0 a 10 se dividió entre dos considerando los primeros veinte lugares, por ello su valor de 7 en el índice. Aguah obtuvo una calificación BBB(mex), un nivel por debajo de la 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

Mide la recaudación entre la cartera vencida y se fija en siete niveles: **A**, *es inferior al 10% de los ingresos*; **B**, *es entre el 10 y 20% de los ingresos*; **C**, *es entre el 20 y 40% de los ingresos*; **D**, *es entre el 40 y 60% de los ingresos*; **E**, *es entre el 60 y 80% de los ingresos*; F, *es entre el 80 y 100% de los ingresos*; y **G**, *representa más del 100%*. En Mexicali, la cartera vencida en el año 2012 representó el 68% de los ingresos, mientras que para Aguah representó el 90%.

En esta parte, la CESPM posee mejores recursos organizacionales que permiten mantener un mejor control del consumo de agua, lo que se refleja en una alta facturación, además de facilitar la recaudación, esto a pesar de que las políticas de condonación implementadas en últimos años han alejado a los usuarios de los centros de cobro. Esto también les ha permitido la gestión de créditos en mejores condiciones crediticias que en Aguah, donde la

[148] Calificación: AAA(mex), Calificación: AA+(mex), Calificación: AA(mex), Calificación: AA-(mex), Calificación: A+(mex), Calificación: A-(mex), Calificación: BBB+(mex), Calificación: BBB(mex), Calificación: BBB-(mex), Calificación: BB+(mex), Calificación: BB(mex), Calificación: BB-(mex), Calificación: B+(mex), Calificación: B(mex), Calificación: B-(mex), Calificación: CCC(mex), Calificación: CC(mex), Calificación: C(mex), Calificación: RD(mex), Calificación: D(mex) (Fitch Ratins)

recaudación de ingresos propios es poco significativa, como consecuencia del déficit de sus recursos organizacionales, principalmente en la medición del agua.

En términos generales, la CESPM tiene un mejor manejo de las finanzas (véase la tabla 25), 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 al déficit en el año 2012, además de la desviación de recursos estatales asignados al organismo a otras áreas en el año 2010 y las frecuentes políticas de estímulos a los usuarios ha provocado la morosidad y la cartera vencida del organismo.

4. El SGRH de Aguah y la CESPM

Son muchos los factores que influyen en el desarrollo del personal, sin embargo, para este estudio se seleccionó solamente cuatro, que son la base para comenzar a crear un modelo de gestión de carácter meritorio: la selección y contratación de personal, capacitación y desarrollo, salarios y estímulo, y las 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

En esta categoría se analiza la autonomía de los organismos para seleccionar y contratar personal en base. La calificación **A**, *indica que es por convocatoria abierta y plena autonomía del organismo;* la **B**, *que es por convocatoria abierta e injerencia del sindicato;* y la **C**, *sin convocatoria e 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. La influencia del sindicato 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, la diferencia es que 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 organismos. 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. Esta situación ha provocado un déficits 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, pero también lo debería ser para las instituciones públicas. La seguridad laboral es benéfica para el trabajador, porque generalmente los salarios que ofrece el empleo público es mejor que en el sector privado, pero además al disminuir la rotación de personal conjugadas con políticas de capacitación y desarrollo pueden ser factores que ayudan a tener un aparato burocrático más eficiente. En este indicador **A**, *significa que están claramente definidos los puestos de confianza y en los de base, más del 60% está laborando con contrato definitivo*; **B**, *están claramente definidos los puestos de confianza y en los de base, menos del 60% está laborando con contrato definitivo*; y **C**, *no están claramente definidos los puestos de confianza de los de base, menos del 60% está laborando 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 CESPM, donde apenas el 45% es personal que tiene una base, a pesar de que muchos de ellos tienen años laborando en el organismo. La política de seguridad laboral implementada por la CESPM tiene varias causas, entre ellas, salarios altos (en comparación con el ICTPC de la ciudad) y la escasez de recursos financieros, además de la flexibilidad laboral (facilidad para contratar o despedir personal).

En relación a los salarios, el organismo agrego dos niveles inferiores al escalafón laboral con salarios más acorde al ICTPC de la ciudad. Asimismo, la escasez de recursos financieros no solamente se explica por el pago de salarios, sino que también por tarifas bajas y la política de cobranza y condonación de adeudos. Esta situación ha fomentado la morosidad y no pago en el consumo del agua generando un adeudo para el año 2013 de 600 mdp[149].

Por otra parte, la implementación de un SGRH de carácter meritorio puede ser el camino para asignar las plazas de carácter permanente al personal que cumpla con el perfil, además de vincular la permanencia del trabajador al cumplimiento de metas, evitando la discrecionalidad en la asignación y remoción de empleados, a la vez de garantizar las pensiones del personal que labora en el organismo, ya que esta situación ha generado problemas, en el año 2011, cientos de trabajadores se manifestaron en el desfile del primero de mayo para exigir el reconocimiento a su antigüedad laboral[150] y el derecho a cotizar en

[149] MONITOR BC Info. En línea: http://www.monitorbc.info/nota.php?nta=2897&sec= 29 de abril de 2015

[150] El Burócrata. En línea: http://www.elburocrata.com/2011/05/02/trabajadores-de-cespm-exigen-solucion-a-sus-demandas-laborales/ 29 de abril de 2015.

el sistema de pensiones. En el año 2013 el organismo enfrentaba 674 demandas laborales por despidos injustificados[151].

Desarrollo y capacitación

En un SGRH de carácter meritorio, la capacitación y el desarrollo van de la mano, es decir, una vez otorgada la estabilidad laboral al trabajador, es necesario detectar las necesidades de capacitación que requiere para mejorar su desempeño. Esto a su vez le favorece al trabajador, ya que a través de la capacitación se incrementa la posibilidad de obtener un mejor puesto y, por lo tanto, una mejora salarial. La medición de la capacitación se hizo a través de dos indicadores en la Capacitación (1) se consideró la planeación que se realizó en relación al cumplimiento de acuerdo a lo programado en los POAs anuales durante el periodo 2009-2013. La ponderación se realizó de la manera siguiente: **A**, *la diferencia de cumplimiento es +- 10% en relación a los POAs*; **B**, *la diferencia de cumplimiento es +- 20%*; **C**, *la diferencia de cumplimiento es +- 30%*; y **D**, *la diferencia de cumplimiento es +- 40% en relación a los POAs*. Este indicador también es útil para observar la capacidad de planeación del personal responsable de elaborar los POAs.

Por otra parte, el indicador Capacitación (2) tiene como objetivo medir el tiempo promedio de capacitación que regularmente cada organismo otorga a sus trabajadores. 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. Además, es importante la cantidad de tiempo que en

[151] MONITOR BC Info. En línea: http://www.monitorbc.info/nota.php?nta=2897&sec= 29 de abril de 2015

promedio se otorga a los trabajadores que fueron capacitados. En este sentido, en Aguah se capacitaron a 4,375 personas pero solamente se les destinó 311 horas, lo que significa que en promedio obtuvieron 4.26 minutos[152] de capacitación. En la CESPM se destinaron 805 horas y participaron en la capacitación 741 empleados, en promedio se otorgó 65 minutos[153] a cada uno de ellos, sin embargo, solamente el 42% de sus empleados fueron capacitados ya que algunos de ellos recibieron más de un curso.

Desarrollo

En esta categoría se valora la relación entre la capacitación con 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**, *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*; **C**, *los ascensos se otorgan por antigüedad, no se valora al más calificado y se somete a un periodo de prueba*; y **D**, *los ascensos se otorgan por antigüedad, no se valora al más calificado y no se somete a un periodo de prueba*.

En el sistema de escalafón y en el CCT 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. En el caso de Aguah, opera un poco 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.

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

[153] Si consideramos el total de horas de capacitación del periodo (805) y lo dividimos entre el total de empleados que son 1271, tenemos que por empleado en el periodo se otorgó 63% de una hora, pero en todo el periodo. Mientras que anual fue de 12.7%.

Formalmente, Aguah vincula la capacitación con el desarrollo, sin embargo, en los últimos años ha tenido problemas para cumplir con su planeación, además de destinar muy poco tiempo para esta actividad. En cambio, la CESPM programó aproximadamente 494 horas más de tiempo para capacitación de su personal que Aguah, sin embargo, el 58% de su planta no recibió capacitación. En ambos casos, es evidente que requieren poner mayor atención en este aspecto. Aguah debe mejorar su planeación y la CESPM debe vincular la capacitación con el desarrollo.

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 organismos de agua. Es decir, no deben estar por debajo del promedio de la ciudad porque incrementarían la rotación, pero tampoco deben ser tan altos, porque pueden provocar que el organismo deje de invertir en infraestructura y ponga en riesgo la cobertura y continuidad en la prestación del servicio. La ponderación se fijó de la siguiente manera: **A**, *es superior entre un 100 y un 150% al ICTPC de la ciudad*; **B**, *es superior en más de un 150% al ICTPC de la ciudad;* **C**, *es superior al ICTPC de la ciudad pero inferior al 100%*; **D**, *es igual o un 10% menor al ICTPC de la ciudad*; y **E**, *es menor al 11% o más al ICTPC de la ciudad*.

Tanto Hermosillo como Mexicali tienen ICTPC por encima del nacional ($4,120 y 3,611 pesos respectivamente) que es de 1,576 pesos. Solo que para los empleados de Aguah es aproximadamente un 50% superior al ICTPC de la ciudad, mientras que en la CESPM es prácticamente un 300% 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.

Sanciones

Por otra parte, es importante para los organismos que sus reglamentos contemplen las obligaciones y responsabilidades tanto del organismo como el de los trabajadores, y se fijen las sanciones en caso de incumplimiento de manera autónoma, sin la necesidad de la autorización de un ente externo como el sindicato. Esta categoría se ponderó de la siguiente manera: **A**, *el organismo solamente es el responsable de sancionar al trabajador, bajo causa justificada, sin el respaldo del sindicato*; **B**, *el organismo solamente es el responsable de sancionar al trabajador, bajo causa justificada, con el respaldo del sindicato*; **C**, *tanto el organismo como el sindicato son responsables de sancionar al trabajador, bajo causa justificada, con el respaldo mutuo*; y **D**, *tanto el organismo como el sindicato son responsables de sancionar al trabajador, sin causa justificada, con el respaldo mutuo*.

Ambos organismos en sus marcos jurídicos señalan las sanciones a las que están sujetos 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 a la tabla 26, la CESPM 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.

5. Análisis de resultados de acuerdo al esquema de investigación

En el capítulo 1 (página 54) se encuentra el diseño del esquema de gestión para evaluar los OOA de Hermosillo y Mexicali, utilizando el enfoque de CI y suponiendo un modelo de

gestión en donde el manejo responsable del agua es el objetivo final de los organismos, se señaló que el nivel macro es el espacio donde se generan las condiciones que requieren los organismos para operar con eficiencia.

Diagrama 2. Caso Hermosillo

Diagrama de Ishikawa. Elaboración propia

De acuerdo a 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 en donde no pudieron llegar a acuerdos para desarrollar objetivos comunes para mejorar el desempeño del organismo. Asimismo, la adscripción de Aguah al municipio y su falta de autonomía bloqueó la posibilidad de gestionar los acuerdos que requería, a esto hay que agregar, que las concesiones que ha otorgado la autoridad política a los sindicatos han afectado su sistema de gestión de recursos humanos y por lo tanto, las actividades que desarrollan. Además las políticas federales fueron poco efectivas para fortalecer sus CI, ya

que dieron prioridad a la asignación del recurso y se olvidaron de analizar el impacto social. De esta manera, en el organismo predomina una visión de corto plazo en donde la prioridad ha sido el suministro de agua a cualquier costo.

En el nivel meso, se encuentra fuertemente influenciado por el nivel macro, en donde la prioridad de la autoridad política ha sido mantener el control sobre el organismo con la finalidad de hacer un uso electoral del mismo. En este nivel se conjuga la carencia de atribuciones para que los organismos puedan operar con autonomía con la carencia de equipo y tecnología. Esto se observa en las atribuciones jurídicas que va desde la discrecionalidad en la elección del personal directivo hasta los lineamientos para fijar tarifas y gestionar la cobranza. En estos aspectos, el organismo ha sido afectado porque las tarifas no corresponden al costo de operación y la política de cobranza favorece la morosidad lo que posteriormente es utilizado como fuente de promoción política. Esto ha traído como consecuencia la dependencia por recursos gubernamentales, lo que a la vez, ha desencadenado en el mal uso de los recursos y por lo mismo, en la falta de infraestructura y equipo para realizar con eficiencia las actividades que son prioritarias como son la planeación, la medición de agua, la toma de lecturas, el registro y corrección de anomalías, calidad en la atención a usuarios, etcétera; actividades que encuentran fuertemente vinculadas con la profesionalización del personal, y por lo tanto, con el SGRH. 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, esto ha conducido

a que en términos generales, los empleados no se sientan comprometidos con el trabajo que desempeñan. Además, el salario es de carácter general, por ello no importa si realizan bien o mal sus actividades, ya que se carece de un sistema de incentivos que fomente el desempeño.

La interacción de estos factores se refleja en el desempeño del organismo, en donde han mantenido una buena cobertura del servicio de agua potable y alcantarillado, es decir, en el indicador que es más visible para los usuarios, pero no así 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 norteamericano por hacer un buen uso del agua y si bien, al igual que Aguah, la CESPM tiene una fuerte dependencia política, la adscripción del organismo al gobierno estatal ha favorecido la construcción de programas de mediano y largo plazo con una visión clara de las necesidades del organismo. Sin embargo, 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.

De esta manera, observamos en el nivel meso (en la parte superior del esquema), operan las mismas condiciones que en el organismo de Hermosillo, en 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, el organismo se encuentra con la paradoja de cumplir con la misión de operar con eficiencia a la vez, de utilizar sus recursos con fines electorales.

Para el manejo eficiente del organismo, la política estatal se ha orientado en dotarlo del equipo y tecnología que requiere para ejercer sus funciones, así como dar seguimiento al

cumplimiento de objetivos y metas. Un instrumento para lograrlo es la correcta planeación, así como el control en la producción del agua y la micromedición, lo que les ha permitido mantener una alta tasa de facturación, lo que ha contribuido a mantener un alto índice de recaudación por consumo de agua. Sin embargo, en los últimos años los recursos del organismo han venido descendiendo al igual que el incremento en la implementación de políticas clientelares, aunque aún mantiene un equilibrio presupuestal. No obstante, la inversión en obras con recursos propios y crediticios ha favorecido el seguimiento a su planeación.

Diagrama 3. Caso Mexicali

Diagrama de Ishikawa. Elaboración propia

Finalmente, su SGRH es similar que el de Aguah, donde la prioridad de la autoridad política por mantener el organismo ajeno a huelgas y conflictos derivados con el servicio del agua, ha cedido atribuciones al sindicato que afectan la implementación de un SGRH de carácter

meritorio. De esta manera, en la contratación del personal impera la discrecionalidad y no hay vinculación entre la capacitación con el desarrollo. El salario, al igual que en Aguah no se encuentra vinculado al cumplimiento de metas pero con la diferencia que en la CESPM es muy elevado, comparado con el ICTPC de la ciudad, esto al parecer en 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 ser mejoradas.

6. Conclusión del capítulo

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

En los dos organismos observamos una alta injerencia de la autoridad política, sin embargo, la presión ejercida por el gobierno norteamericano para utilizar eficientemente el agua compartida del río Colorado, influyeron para que el gobierno estatal de Baja California ejerciera un mayor control en el desarrollo y operación de la CESPM, fundamentalmente, en mantener e incrementar el desempeño a través de la dotación de mejores recursos tecnológicos y financieros. En cambio en Aguah, cuando no se encuentra en la absoluta orfandad gubernamental (como consecuencia de gobiernos yuxtapuestos), se encuentra

expuesta a una agresiva intervención del gobierno estatal, que no siempre se ha reflejado en la toma de mejores decisiones para el organismo.

De esta manera observamos que el desempeño de los organismos de agua de Hermosillo y Mexicali, se deriva de una correcta o incorrecta conjunción de factores políticos, financieros, organizacionales, tecnológicos y humanos, pero sobretodo, en el 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 funcionarían mejor, en términos de racionalidad económica y eficiencia técnica, si contaban con una estructura jerárquica, con atribuciones y responsabilidades definidas y sobre todo a cargo de personal capacitado y sometido a evaluaciones. En este sentido, en México prevaleció la idea de que la forma de operar de nuestra burocracia (APT) estaba sustentada en ese modelo y la lentitud de sus procesos era generado por la duplicidad de funciones que ejecutaban distintas dependencias como consecuencia del crecimiento desmedido y sin control del aparato burocrático, sin prestar atención a que muchas de la actividades que realizan los entes públicos requieren de diseños institucionales de carácter transversal que permitan conjugar esfuerzos de distintas entidades públicas que carecen de una de cadena de mando jerárquica.

Ante la crisis operacional y financiera que enfrentó el gobierno mexicano a principios de los ochenta, se demandó por 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, poca atención prestaron al hecho de que realmente, nuestra burocracia funciona de manera discrecional y se identifica mejor con el modelo patrimonialista identificado por Max Weber como la antítesis de su modelo burocrático ideal (racional-legal).

En este ambiente de confusión y de crisis económica que se vivía en nuestro país, las reformas tipo NGP que se gestaron en el plano internacional fueron bien acogidas por el gobierno mexicano en los noventa, ya que tenían como intención reducir el gasto fiscal, sólo que la principal vía para lograrlo era a través de una política de redimensionamiento

del Estado que proponía desincorporar todas aquellas actividades que se consideraba que el mercado podría tener un mejor desempeño, lo que implicó una reducción del gasto social. En este proceso de privatización, no solamente fueron desincorporadas empresas que tenían un carácter mercantil, sino que incluyeron la prestación de servicios públicos, entre ellos el agua potable, sin valorar la importancia que representa este servicio como fuente de bienestar y desarrollo económico, político y social para las comunidades.

Bajo el enfoque de la NGP, el agua potable es visto como un problema de mercado que se puede decidir a través de la racionalidad económica, mediante la ley de la oferta y la demanda, sin considerar que también es un monopolio, en donde el costo de la tarifa puede ser aprobada de manera unilateral sin la necesidad de ofrecer propuestas de políticas públicas para evitar la marginación del servicio a los sectores de la población que carecen de recursos para cubrir el costo, ya que más que un problema de economía, es un problema de derechos fundamentales.

Pero peor aún, es que el modelo lo implementaron sin modificar el sistema patrimonialista que impera en nuestro gobierno, donde 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 fueron los esperados.

Por ello, en México encontraron eco los reclamos que provocaron estas medidas en países en donde supuestamente tuvieron éxito, y junto con los nuevos paradigmas administrativos pugnaron por una gestión pública de carácter transversal, en donde cobra importancia la figura ciudadana, como un ente participativo en el diseño de las políticas y 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 que producían los organismos públicos, en donde la fiscalización del gasto era un imperativo y los impactos de la política justificaría las molestias que pudiera ocasionar la toma de decisiones.

De esta manera, 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, ya que las administraciones actuales, aun no resuelven el problema patrimonial con que cotidianamente se ejerce el poder en México, porque además, 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 donde predomine el bienestar general sobre el particular, criterios técnicos pero sin olvidar el sector social y la colaboración sobre la imposición. En este sentido, la AP opera con nuevas ideas pero con viejas costumbres en las que sobresale la falta de transparencia y la discrecionalidad en la toma de decisiones.

Estas prácticas invaden la AP mexicana en todos sus niveles, es decir, no es parte exclusiva de un nivel de gobierno o representante de un partido político en particular, y contaminan por igual, a secretarías de estado como a organismos paramunicipales. En el caso de los organismos de agua, observamos que las problemáticas que enfrentan son muy parecidas.

Dentro de este contexto, se inserta el objeto de estudio de esta investigación que son los OOA, y el objetivo general, determinar los factores que han favorecido la capacidad institucional y que explican el desempeño diferenciado entre los organismos de agua de Hermosillo y Mexicali.

El estudio partió de la hipótesis de que: El organismo de agua de Mexicali al poseer mayor capacidad institucional[154] como: mejor coordinación intergubernamental, recursos jurídicos, organizacionales, financieros, y recursos humanos, tiene un mejor desempeño que el organismo de Hermosillo.

Aunque en la contrastación de la hipótesis se observó que la CESPM tiene mejores CI y además un mejor desempeño, es necesario señalar que de acuerdo al índice de CI se encontró que ambos organismos presentan serios déficits por lo que el desempeño diferenciado lo podemos atribuir solamente a los factores en donde se encuentran las diferencias más significativas.

En el primer nivel de análisis, observamos las advertencias, que primero la teoría de las organizaciones y que posteriormente fueron recogidas a través de distintos enfoques de gestión pública, que señalaban que las organizaciones públicas nacen con objetivos preestablecidos, pero que en su desarrollo van generando otro tipo de objetivos que incluso, se pueden contraponer a los formales, pero además, las organizaciones requieren de diseños institucionales que favorezcan las relaciones intergubernamentales, que en lo referente a nuestros estudios de caso, estas ideas se refuerzan a un más. Por ello era importante determinar el grado de autonomía de los dos organismos, respecto a la autoridad política, sin embargo, encontramos que ambos organismos presentan una fuerte dependencia de la autoridad política.

Respecto a la coordinación intergubernamental, resulta relevante en el resultado de la investigación, ya que no es posible visualizar la operación autónoma de los OOA, es decir,

[154] Por mayor capacidad institucional se entiende: a) Mayor autonomía del organismo respecto al poder ejecutivo, b) Mejor coordinación intergubernamental y menor descentralización (organismo paraestatal) mejor colaboración en el diseño e implementación de los programas, c) Mayor autonomía para designar al personal directivo, para actualizar tarifas y gestionar la cobranza); mejor planeación; mejores recursos tecnológicos y autonomía financiera, derivado de una clara distribución de competencias en sus respectivos marcos jurídicos y, d) Un sistema de gestión de recursos humanos de carácter meritorio.

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 podría ser la secretaría de salud o de desarrollo social. Por lo tanto, los organismos de agua se encuentran ubicados analógicamente, en un plano cartesiano, en donde el eje de las Y representa el eje vertical, con cadenas de mando bien identificadas, mientras que el eje de las X representan el eje horizontal, en el que participan otras dependencias públicas, de igual, menor, o mayor relevancia, en donde 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 arbitrariamente, las funciones que debe desempeñar las otras.

Por lo tanto, la coordinación entre los organismos de agua con otros entes de la AP, 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 involucren a otros actores políticos, por lo tanto, 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.

Sobre todo, porque 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 en donde la 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 siendo la primera entidad federativa en el que un candidato de la oposición al PRI logra 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 ellos, donde el principal perdedor hubiera sido la entidad federativa, dada la relación de subordinación jerárquica. De esta manera, si bien no se desarrollaron grandes proyectos que denotaran el desarrollo de la CESPM, tampoco se encuentra evidencia de acciones ejercidas por la federación que obstaculizara el ejercicio de la administración estatal, incluidas las relacionadas al agua potable. En este caso, la CESPM se vio favorecida por la cordialidad en la relación del gobierno estatal con la federación y la prioridad que el gobierno estatal ha otorgado a la política de agua potable 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 sí 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 dar solución al desabasto de agua.

En ese entonces Aguah, fue rehén de los desacuerdos que se generaron entre los representantes de los tres niveles de gobierno, como consecuencia de gobiernos yuxtapuestos, y proyectos prioritarios para la operatividad normal del organismo se vieron pospuestos por más de una década, manteniéndose preocupado por encontrar fuentes de abastecimiento, dirigiendo hacia ese fin sus esfuerzos, olvidando generar las condiciones que permitieran eficientar el uso de sus recursos. Estos factores fueron suficientes para mantener estancadas las CI del organismo.

Asimismo, las prácticas que delinean la coordinación intergubernamental en el ámbito nacional, se reproducen en el ámbito local, por eso los arreglos que se han creado 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. Tampoco el trabajo desempeñado por la CONAGUA favoreció la construcción de CI, ya que la política de asignación de recursos ha sido la prioridad, olvidando 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. De tal manera, que entre los factores que han contribuido a la construcción de CI de la CESPM se encuentran: la cooperación y cordialidad en las relaciones intergubernamentales, sobre todo por la adscripción del organismo a la administración pública estatal evitando con ello, desacuerdos de trabajo con el municipio y la federación. Además de 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 los Estados Unidos de Norteamérica, por el tema del agua del Río Colorado y finalmente, el compromiso asumido por el gobierno estatal de mejorar el desempeño de los organismos de agua, a través 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 afectó las relaciones intergubernamentales y con ello, la posibilidad de crear una agenda de trabajo que diera prioridad al desempeño del organismo. De esta manera, un organismo paramunicipal, sin la capacidad de generar acuerdos con otras dependencias o instancias de gobierno, pero también carente de recursos financieros, humanos y tecnológicos, su única opción para resolver el abasto de agua de la ciudad fue a través de programas de corto plazo.

Por ello, los recursos con que Aguah enfrentó sus problemas fueron insuficientes y en ocasiones mal utilizados, porque los recursos por si 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, mejores atribuciones jurídicas (autonomía para designar al personal directivo, para actualizar tarifas y gestionar la cobranza), mejor planeación (mejores recursos tecnológicos y autonomía financiera), los recursos jurídicos ocupan una posición especial ya que legitiman las acciones que realizan e inclusive 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 en sus atribuciones jurídicas presentan los mismos déficits de capacidad, 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, es decir, no es que los responsables del manejo del agua potable en estas ciudades, violen los preceptos jurídicos con la finalidad de utilizar los recursos organizacionales 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 organizacionales (recursos materiales, financieros y tecnológicos), y las explicaciones se conectan directamente con el entorno que las rodea (factores macro). En el caso de la CESPM, posee los recursos materiales y tecnológicos para realizar sus actividades, pero además, han contado con el apoyo del gobierno estatal para gestionar recursos crediticios, estos recursos, a su vez, se han condicionado a la ejecución de obras y al incremento de su desempeño. En este sentido, a través de la inversión, ha logrado impactar positivamente en su desempeño, a pesar de las limitaciones jurídicas y las políticas clientelares diseñadas por el gobierno estatal. Por lo que observamos en sus indicadores de gestión, utilizan mejor sus recursos.

En cambio, en Aguah se observan serios déficits de CI, algunas de ellas como consecuencia de la falta de inversión, en donde el organismo carece de los recursos materiales y tecnológicos que permiten agilizar los procesos de trabajo, como la falta de infraestructura para medir la producción global de agua o la micro medición, aunque también se observa que algunos indicadores (en el periodo estudiado) se mantienen estables o inclusive presentan decrementos como la macro medición o la cartera vencida. Pero lo más crítico es la subutilización de recursos, como por ejemplo, la lectura de los micro medidores, en donde por falta de planeación no se realizan todas las lecturas, además de recibir una gran cantidad de quejas por 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 su capacidad crediticia y en la inversión ejercida en el periodo estudiado, a estas situaciones hay que agregar que el organismo generalmente es utilizado como una herramienta de la clase política para promocionarse, por lo que, no sorprende la reprogramación de obras en sus programas.

La CESPM, hasta el año 2011 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 que anteriormente cobraba un trabajador de nuevo ingreso. Sin embargo, esta medida no es suficiente para resarcir las pérdidas de recursos por concepto de la cartera vencida, dejando la imagen de un organismo que prefiere castigar a sus trabajadores antes que reconocer que una parte del problema financiero que sufre son por la implementación de políticas clientelares que incentivan a los usuarios, a dejar de pagar por el servicio.

Finalmente, el SGRH es otro factor que no contribuye en el desempeño de los OOA por la intromisión de los sindicatos que inciden directamente y de manera muy similar en el desempeño de los dos organismos, interfiriendo en actividades que van más allá de la búsqueda de mejores condiciones laborales para sus agremiados.

Sin embargo, el sindicato es una figura institucionalizada de nuestro sistema político, que permea por igual a todas las instancias de la AP, es decir, la presión que ejerce sobre los organismos de agua, no es producto de malas negociaciones de sus directivos, ya que generalmente, el responsable de llevar las negociaciones de parte del organismo, es

designado directamente por la autoridad política, y en este intercambio de peticiones y propuestas, generalmente son ignoradas las necesidades de los organismos.

De esta manera, la escasez de recursos que enfrentan los OOA no es impedimento al momento de negociar, ya que los sindicatos han encontrado otros mecanismos para sustituir los incrementos salariales, como jornadas de trabajo más cortas, mayor número de días vacacionales, mejores aguinaldos, fondos de retiros, etcétera. Mientras que la autoridad política apuesta por el *status quo*, en donde mantener el control del organismo es su máxima prioridad. Por lo tanto, la influencia del sindicato en el sistema de recursos humanos solo es posible de explicar por la necesidad o necedad de la clase política de mantenerse en el poder, en donde no importa entregarle el control del organismo a otro partido político siempre y cuando lo conserve bajo su tutela.

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

Resumiendo la respuesta a la pregunta general de investigación y a la contrastación de la hipótesis: ¿Qué factores institucionales son los que han generado el desempeño diferenciado de los organismos de agua de Hermosillo y Mexicali?

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 generación de CI de la CESPM se encuentran: la cooperación y cordialidad en las relaciones intergubernamentales, fomentando la coordinación para lograr acuerdos de trabajo con el municipio y la federación. Además de la necesidad del gobierno

estatal de colaborar con el gobierno federal para formar una agenda en común para mantener una comunicación adecuada con el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, por el tema del agua del Río Colorado y finalmente, el compromiso asumido por el gobierno estatal de mejorar el desempeño de los organismos de agua, a través de la gestión de créditos y supervisión en la ejecución de obras e indicadores de gestión del servicio.

A través de estos factores, fue posible que el gobierno estatal dotara de los recursos que requería el organismo para agilizar sus procesos de trabajo, sin embargo, hay que destacar que esos recursos tuvieron como contraprestación el compromiso del organismo de incrementar su desempeño. Es por ello, que la CESPM no solamente posee recursos competitivos para realizar sus actividades, sino que el personal los ha utilizado eficientemente.

Por otra parte, el organismo también posee serios déficits de CI que de no corregirlos en el corto o mediano plazo, van a comenzar a revertir los logros hasta ahora alcanzados. Entre estos déficits se encuentran los recursos jurídicos para nombrar al personal directivo, actualizar tarifas y gestionar la cobranza, ya que el marco normativo actual legitima el diseño de políticas de carácter clientelar. De igual forma, la fuerte influencia que tiene el sindicato ha debilitado el SGRH, en donde la acción del área de recursos humanos se ve limitada para desarrollar con autonomía la selección y contratación de personal en base a criterios de carácter meritorio. El desarrollo del personal se ve obstaculizado debido a que no se encuentra vinculado con la capacitación, además que permanece el criterio de la antigüedad como un elemento clave para la promoción de los empleados. Asimismo, aproximadamente el 50% del personal no cuenta con un contrato permanente a pesar de tener años laborando en el organismo.

En el caso Aguah, se observan varios factores que han afectado sus CI, entre ellos, la falta de comunicación, sobre todo entre los gobiernos yuxtapuestos que terminó afectando las relaciones intergubernamentales y con ello, la posibilidad de crear una agenda de trabajo que diera prioridad al diseño de programas de mediano y largo plazo orientados a resolver los déficits de recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos que requería el organismo para mejorar su desempeño, para a partir de ahí, comenzar la planeación que requería para garantizar el abasto de agua haciendo un buen uso de sus insumos.

Sin embargo, la adscripción del organismo al municipio, y la debilidad institucional de éste, frente a las otras dos instancias de gobierno, Aguah prácticamente toda la primer década del presente siglo tuvo que trabajar con recursos limitados por lo que su gestión se enfocó primordialmente, en brindar el servicio sin dar demasiada importancia a la necesidad de fortalecer sus CI para en el futuro inmediato mejorar los resultados de sus indicadores de gestión.

Además, en sus recursos jurídicos para nombrar personal capacitado en los puestos directivos y en la actualización de tarifas y la gestión de la cobranza, al igual que en la CESPM, predomina la discrecionalidad. Asimismo, dado que la recaudación propia es baja, el organismo tiene una gran dependencia financiera de recursos gubernamentales, factor que ha favorecido la utilización de los recursos sin el compromiso de presentar evidencia de los impactos en la población. La planeación es deficiente como se observa en la reprogramación de obras en los diferentes PMD y también en los POAs. Además, existe evidencia de que están subutilizando sus recursos.

De igual forma, la fuerte injerencia sindical también ha debilitado su SGRH, y al igual que en la CESPM, el organismo carece de autonomía para formar un SGRH de carácter meritorio.

Metodología

El enfoque de CI se ha utilizado como marco de análisis en el desempeño de países, ciudades o municipios. El enfoque parte de la premisa de que "las organizaciones y los individuos no funcionan en el vacío, su capacidad para llevar a cabo las responsabilidades asignadas se ve profundamente afectada por los contextos más amplios en los que operan" Grindle (1995), premisa que ha sido compartida por otros autores (Ingraham y Knedleer 2000, Rosas 2008, Cejudo y Zabaleta 2009), por eso, para utilizar este enfoque actualmente se requiere estudiar el entorno político, económico y social de la unidad de análisis, como factores clave, asociados a su desempeño.

Bajo este enfoque, evaluar el desempeño de una organización implica ir más allá de enlistar las CI (los recursos jurídicos, materiales, financieros y humanos) que poseen, para observar los resultados y determinar si corresponden a lo esperado. En este aspecto, igual de relevante es determinar qué factores externos contribuyeron para formar sus capacidades (o déficits de capacidad), y de qué manera han contribuido a su desempeño.

Las ventajas del enfoque se puede traducir en desventajas sino se tiene cuidado en elegir los aspectos adecuados de cada nivel de análisis, es decir, en el nivel macro pueden existir múltiples variables que aparentemente tienen alguna incidencia con el objeto de estudio, el trabajo por lo tanto, es determinar cuáles son las que inciden, para posteriormente seleccionar las que se consideran las más relevantes. En el nivel meso y micro, se encuentra la misma dificultad, Oszlak y Orellana (1993) proponen un conjunto de atributos (para los tres niveles de análisis) que se deben considerar al utilizar este enfoque como guía de evaluación, sin embargo, dependerá del carácter y recursos disponibles para la evaluación, seleccionar los más pertinentes.

El desarrollo de este estudio no estuvo exento de esta problemática, que se acentúo más en los niveles meso y micro, principalmente porque la riqueza que se gana al observar simultáneamente los errores y aciertos de dos casos contrastantes, se pierde en la profundidad del análisis. En este sentido, la apuesta fue por indagar por situaciones problemáticas de carácter general, que de antemano se sabe enfrentan los organismos dejando pendiente el análisis minucioso de varios de estos aspectos, por ejemplo, ¿Cómo presupuestan y quiénes intervienen en el proceso? ¿Cuáles dependencias y/o entidades públicas intervienen en el diseño de programas de la política de agua? ¿Cómo se coordinan con ellas?, etcétera.

A pesar de este déficit el estudio realizado a través de este enfoque, permitió cumplir con el objetivo de la investigación.

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 incursionar 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, entonces se puede comenzar a delinear 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 el cumplir con los objetivos formales que le dieron vida, que se traducen en

brindar el servicio de agua potable con calidad y 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 dilema que enfrentan se refiere que, a la vez que tratan de cumplir los objetivos formales, los organismos van generando otros de carácter informal que en ocasiones llegan a ser contradictorios a los primeros[155]. En este sentido, los organismos de agua son vistos por sus dirigentes como medios de promoción política, por lo cual, utilizan los escasos recursos que poseen, para gestionar políticas de carácter clientelar, en donde no les ha importado comprometer la prestación del servicio con tal de obtener el favor de los ciudadanos en las urnas.

Esta última situación, ha generado un problema igualmente delicado, la apatía de los usuarios por cubrir su consumo de agua, son muchos los motivos, el principal es que impera la idea de que el agua es de todos y dejar de pagar no genera ninguna situación que realmente lo afecte, pero sobre todo, porque en el mejor de los casos, 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 incentivos como descuentos e incluso condonaciones de adeudo.

Este es el panorama que priva tanto en Aguah como en la CESPM, donde si bien, este último tiene un mejor desempeño también presenta serias deficiencias. Ante esta situación, la pregunta es ¿qué hacer para lograr confluir estas situaciones en un mismo objetivo (el

[155] Véase a Coronilla y Castillo (2000).

formal), con posibilidades reales de éxito? La respuesta es compleja pero hay casos de organismos que han logrado tener cierto éxito, lo que indica que existen alternativas que si bien, no van hacer aceptadas por todos, pueden generar cambios positivos en el mediano y largo plazo.

Para implementar las medidas, primeramente la autoridad política debe estar consciente de la importancia del agua potable y debe dejar de intervenir directamente en decisiones trascendentales para los organismos. De esta manera, a los organismos solamente le quedaría por preocuparse por diseñar las estrategias adecuadas para brindar un servicio de buena calidad a un bajo costo, pero que además tenga el apoyo de los ciudadanos. En este último punto, los dos OOA en sus diseños tienen contemplados 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. Por lo que, el reto inmediato es focalizar este beneficio a los sectores sociales que realmente los necesitan.

El otro punto, quitar el control de los organismos a la autoridad política, es quizás el reto más difícil de superar, porque ni siquiera los partidos políticos de oposición de BC, 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 *status quo* vigente. Sin embargo, esta medida no es irrealizable, de hecho, algunas ciudades mexicanas transfirieron el servicio a empresas privadas, sin embargo, no queda claro cuál es la ventaja de este esquema de gestión, porque si bien lograron mejorar el desempeño en algunos de sus indicadores, sobre todo 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 interés

por diseñar programas para modificar el comportamiento en el consumo y mantener el equilibrio ecológico.

Ante esta situación, una propuesta de política pública adecuada a nuestro marco normativo es la de dar a los OOA el carácter de organismos constitucionales autónomos[156] 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 que sería facultad de los congresos locales, previa configuración de perfiles en base a conocimiento en 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 donde prevalezcan criterios meramente técnicos para profesionalizar el aparato burocrático. Una vez logrado este acuerdo, la primer tarea sería la de diseñar políticas públicas focalizadas que beneficien solamente a los sectores que realmente lo necesiten.

Pero mientras esto sucede, vamos a seguir observando las mismas dificultades que enfrentan los organismos de agua y los déficits en su desempeño.

[156] "Los órganos constitucionales autónomos son aquéllos 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)

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 CONAGUA.

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*. En Idem, 133-184. México: Colef y Colson.

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: COLEF e INAP.

_____ 2010. Gobernanza: *El nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.

_____ 1993. "Estudio introductorio". *En La implementación de las políticas*. Idem, 15-92. México: Porrúa.

Akhmouch, A. (2012), "Water Governance in Latin America and the Caribbean: A Multi-Level Approach", OECD Regional Development Working Papers, 2012/04, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/5k9crzqk3ttj-en

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.

_____. 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: CIDE 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.

Barzelay, Michael. 2003. *La nueva gestión pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. México: FCE.

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 CONAGUA, 43-60. México:

CONAGUA y SEMARNAT.

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: CIDE 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. Promep. Universidad de Guanajuato.

_____. 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: ANEAS.

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 Rodríguez, J.A., Jesica Vega y Daniel Tagle, 39-69. México: Universidad de Guanajuato y MAPorrúa.

Cerrillo, Martínez Agustín. 2005. *La Gobernanza hoy. 10 textos de referencia*. España: INAP.

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.

CEA Sonora. 2010. *Análisis costo- beneficio social del proyecto de abastecimiento de agua potable "Acueducto Independencia" para Hermosillo, Sonora*. Guadalajara: Scale.

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.

CLAD. 1998. Una nueva gestión para América Latina. Documento aprobado por el CLAD. 7-23.

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: ANEAS.

CONAGUA. 2013. *Situación del subsector agua potable, alcantarillado y saneamiento*. México: SEMARNAT y CONAGUA.

CONEVAL. 2012. *Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012. Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas*. México: SEMARNAT.

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. *Colegio Frontera Norte* (21). 33-60

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, Bourguett, Donath y Cruz, 89-100. Morelos: IMTA.

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: CIDE y Porrúa. México.

Crozier, Michel y Erhard Friedberg. 1990. *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. México: Alianza Editorial Mexicana.

Del Pardo, María del Carmen. 2005. El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública. Serie Cultura de rendición de cuentas no. 8. México: ASF

De la Garza, Enrique. 2003. *Sindicatos, flexibilidad y productividad*. 2003. En línea: http://docencia.izt.uam.mx/egt/congresos/sindprodflex.pdf. (20 de octubre de 2014)

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.

Evans, Peter, Dietrich Rueschmeyer y Theda Skocpol. 1985. *Bringing the State back in*. U.S.A.: Cambridge University Press.

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: Colef y Colson.

Fuentes, Flores Cesar. 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.

Grindle, Merilee S; Hilderbrand, Mary E. 1995. Building sustainable capacity in the public sector: what can be done? *Public Administration & Development (1986-1998)*. 441-463.

Grindle, Merilee. 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. and Laurence J. O'Toole, Jr. 2000. An Analysis of National Legislation, 1965-1966 and 1993-1994. *Administration & Society* (31). 667-686

Haro, Noemi, Edmundo Loera, José Luis Moreno y Alejandro Salazar. 2015. Batallando en el desierto: ineficiencia y conflictos por el manejo del agua potable en Hermosillo. En *Fugas de agua y dinero: El desempeño de los organismos operadores de agua potable en México*, coordinado por Alejandro Salazar, 188-231. México: El Colegio de Sonora. En edición.

Heclo, Hugh. 1993. Las redes de asuntos y el poder Ejecutivo. En P*roblemas públicos y agenda de gobierno*, coordinado por Luis Aguilar V., 253-284. México: Porrúa.

Hinojasa, Huerta Osvel y Yamilett Carrillo Guerrero. 2010. La cuenca binacional del río colorado. En Helena Cotler Ávalos (Coodinadora): Las cuencas hidrográficas de México. Diagnóstico y priorización: Instituto Nacional de Ecología y cambio climático. SEMARNAT. Pp. 180-187.

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*, ed. por Laurence E. Lynn Jr., 292-317. Georgetown Washington, D.C.: University Press.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEG). 2007. *La Agricultura en Baja California. Censo Agropecuario 2007*. INEGI.

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, and Patricia W. Ingraham. 2000. Measuring Government Management Capacity: A Comparative Analysis of City Human Resources Management Systems. *Journal of Public Administration Research and Theory, J-PART* (10). 381-411.

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*. U.S.A.: 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 and R.E. Goodin, 689-708. Oxford: Oxford University Press.

March, J.G. y Herbert A. Simon. 1981. *Teoría de la organización*. España: Ariel.

Molina, Robles Francisco. 2007. ¡Agua…esa pesadilla! Congreso de Baja California. México.: http://www.congresobc.gob.mx/IELWeb/documentos/AguaenBajaCalifornia.pdf (10 de febrero de 2014)

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: ANEAS.

Nelissen, Nico. 2002. The Administrative Capacity of New Types of Governance. *Public Organization Review*. 5-22

North, Douglass. 1999. *Institutions, Institutional change and economic performance*. U.S.A.: Cambridge University Press.

Ortega R., Juan Manuel. 2004. El nuevo institucionalismo en la ciencia política. *Revista Mexicana de Sociología*. No. Especial. 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.

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

_____. 1980. Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. *Estudios CEDES* (2). 1-38

Oszlak y Orellana. 1993. El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI. http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/OSZLAK%20Oscar%20y%20ORELLANA%20Edgardo%20%20El%20analisis%20de%20la%20capacidad%20institucional.pdf (20 de marzo de 2014)

Padilla y Sotelo, Lilia Susana y María del Carmen Juárez Gutiérrez. 2000. *La dimensión*

espacial del crecimiento poblacional de Mexicali. Investigaciones geográficas. No.43. México. Pp. 88-104

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: Colmex.

_____. 2002. De cambio en cambio: patrones de continuidad en la reforma administrativa. *Reforma y Democracia* (24). 1-24

_____. *La política de la burocracia*. México: FCE.

_____. 1998. Managing horizontal government. The politics of coordination. *Research Paper* (21). Canadian Centre for Management Development.

Peters, Guy y Jon Pierre. 2005 (a). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? En *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coordinado por Agustín Cerrillo, 37-56. España: INAP.

_____. 2005 (b). ¿Gobernanza sin gobierno? Replanteándose la administración pública. En *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coordinado por Agustín Cerrillo, 123-143. España: INAP.

Pichardo Pagaza, Ignacio. 2002. *Introducción a la nueva administración pública de México Vol 1*. México: INAP.

Pineda G., Juan de Dios. 2011. Relaciones intergubernamentales. Cuaderno Ejecutivo. Experiencias, Vol. 9. Toluca, Estado de México: Instituto de Administración Pública del Estado de México. A.C.

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. México: Colef y Colson.

_____. 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: Semarnat, IMTA y U de G.

_____. 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. No. Especial Vol. XIX*. 89-115

_____. 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*. En Idem, 11-20. Hermosillo: El Colegio de Sonora.

_____. 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

_____. 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 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 Pérez Espejo, Rosario, 617-624. México DF: CRIM-UNAM.

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 Aboites Aguilar, Luis, 117-140. Coyoacán: 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, J.L. y A Wildavsky, (1998): *Implementación*. México: FCE.

Qualman, A. y Morgan, P. (1996): Applying results-based management to capacity development. Canada: Canadian International Development Agency. http://www.seesac.org/sasp2/english/publications/7/capacity/14.pdf

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 lo teoría de lo gobernanza. En *La Gobernanza hoy. 10 textos de referencia*, coordinado por Agustín Cerrillo, 83-98. España: INAP.

Rhodes, A. 2005. "La Nueva Gobernanza: gobernar sin gobierno". En *La Gobernanza hoy. 10 textos de referencia*, coordinado por Agustín Cerrillo, 99-122. España: INAP

Rodriguez-Serrano, Juan Carlos. 2004. *El modelo de gestión de recursos humanos*. España: UOC.

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 CONAGUA.

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 Corté. 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. U.S.A. 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, Issue 3* .167–178

Sánchez González, José Juan. 2002. *Gestión Pública y Governace*. México: IAPEM.

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

Trocello, María Gloria. Neopatrimonialismo, populismo y comunitarismo. Avance de tesis doctoral "Régimen Neopatrimonialista". Universidad Pablo de Olavide. Sevilla. España.

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: ANEAS.

_____. 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, Bourguett, Donath y Cruz, 47-58. Morelos: IMTA.

Weber, Max. 1994. E*conomía y sociedad*. México: FCE.

Weick, Karl E. 1976. Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. Administrative Science Quarterly by Published Sage Publications Inc. (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/

Zabludovsky, Gina. 1993. *Patrimonialismo y modernización. Poder y dominación en la sociología del Oriente de Max Weber*. México: FCE. Ciudad Universitaria.

_____. 1989. *La dominación patrimonial en la obra de Max Weber*. México: FCE.

Documentos normativos

Acuerdo de creación de Aguah.

http://www.aguadehermosillo.gob.mx/inicio/index.php/organismo/sustento-legal (12 de marzo de 2013)

Balance General de Aguah. 2012. Hermosillo: Agua de Hermosillo

Constitución Política del Estado libre y soberano de Baja California. Periódico Oficial No. 23. 16 de Agosto de 1953, Tomo LXVI.

Contrato Colectivo de Trabajo de Aguah 2012. H. Ayuntamiento de Hermosillo. http://www.hermosillo.gob.mx/portaltransparencia/marco_legal.aspx (8 de septiembre de 2014)

Contrato Colectivo de Trabajo de la CESPM 2012-2013. 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)

D.O.F. 12 de diciembre de 2007.

Decreto de Creación de la CEABC. (Con reformas al 24 de Octubre de 2004). Periódico Oficial del Estado de Baja California. Tomo CVI. No. 10. 3 de marzo de 1999. Mexicali.

Decreto que crea la Comisión Estatal del Agua (B.O. No. 21 secc.III del 9 de septiembre de 1999).

Decreto de creación de la CESPM. http://www.cespm.gob.mx/marcolegal.html

Informe de Actividades de la CESPM 2002-2006. Gobierno del Estado de Baja California.

Gobierno del Estado de Baja California. 2013. VI Informe de Gobierno de José Guadalupe Osuna Millán. Mexicali.

Ley de Agua del Estado de Sonora (LAES). http://www.congresoson.gob.mx/Leyes_Archivos/doc_24.pdf (15 de junio de 2013)

Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos del Estado de Baja California (LCESPEBC). Periódico Oficial No. 4, sección I, Tomo LXXXVI. 10 de febrero de 1979.

Ley de Ingresos de Estado de Baja California para el Ejercicio Fiscal 2013. Periódico Oficial No. 59. Tomo CXIX. 31 de diciembre de 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 No. 14. Tomo LXXVI. 30 de abril de 1969.

Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California. Periódico Oficial No. 29, 20 de octubre de 1989, Sección I, Tomo XCVI. Reformado el 25 de agosto de 2006, Tomo CXIII para entrar en vigor el día 1 de enero del año 2007.

Manual de Organización de Aguah. 2011. Hermosillo, Sonora.

Manual de Organización de la Comisión Estatal del Agua. En línea: http://www.cespm.gob.mx/publicacionesdescripcion.php?clavePublicaciones=880 (19 de mayo de 2014)

Manual de Organización de la Comisión Estatal de Agua de Sonora. 2013. Mexicali: Unidad de Planeación.

Periódico Oficial del Estado de Baja California. 3 de marzo de 1999.

Plan Estatal de Desarrollo de Baja California 2002-2008. 2008. Gobierno de Baja California de Eugenio Elorduy W.

Plan Estatal de Desarrollo de Baja California 2008-2013. 2008. Gobierno de Baja California de José Guadalupe Osuna Millán.

Plan Estatal de Desarrollo de Sonora 2003-2009. 2003. Gobierno de Sonora de Eduardo Bours C.

_____ 2009-2015. 2010. Gobierno de Sonora de de Eduardo Bours C.

Plan Estatal Hídrico de Baja California 2008-2013. Gobierno de Baja California.

Plan Municipal de Desarrollo de Hermosillo 2000-2003. H. Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora.

_____ 2003-2006. H. Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora.

_____ 2009-2012. H. Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora.

_____ 2012-2015. H. Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora.

Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012. Gobierno de México.

Programa Estatal Hídrico de Baja California 2008-2013 (PEH, BC). 2008. Gobierno de Baja California.

Prontuario de información geográfica municipal de los Estados Unidos Mexicanos. 2009. Mexicali, Baja California. Clave geo estadística 02002. México.

Reglamento Interior de Agua de Hermosillo. B.O. de Sonora. Tomo CXCII No. 6. 18 de julio de 2013.

Reglamento Interior del Consejo Consultivo Municipal del Organismo Operador Municipal de Agua de Hermosillo. Hermosillo. B. O. No. 44 Sección I. 1 de junio de 2007.

Reglamento Interno de la CESPM. P.O.E. 2006. http://www.cespm.gob.mx/publicacionesvista.php?file=75 (10 de agosto de 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. B.O. No. 4. 12 de julio de 2010.

ROPIHAPAS. 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. (DOF Jueves 29 de diciembre de 2011).

Páginas electrónicas

CESPM. En línea: http://www.cespm.gob.mx/antecedentes.html

CONAGUA. http://www.conagua.gob.mx/

Comisión Nacional del Agua. 2006. Programa playas limpias. http://www.cna.gob.mx/eCNA/Espaniol/Directorio/Default.aspx (31 de enero de 2006).

CONEVAL. http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Medicion-de-la-pobreza-municipal-2010.aspx

Fitch Ratings México. http://www.fitchratings.mx/default.aspx

Gobierno de B.C. http://www.bajacalifornia.gob.mx/portal/nuestro_estado/municipios/mexicali/medio_fisico_m.jsp

IEE.: http://www.ieesonora.org.mx/index.php#estadistica/2003/2003.htm

INEGI: http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/son/poblacion/default.aspx?tema=me&e=26

PIGOO. http://www.pigoo.gob.mx/dashboard/exportar/pdf/exportar_consulta_pdf.php?tipo=cd&id=42

PNUD. http://pppue.undp.2margraf.com/es/21_3.htm

SMN. http://smn.cna.gob.mx/index.php?searchword=precipitaci%C3%B3n%2C+hermo&ordering=&searchphrase=all&Itemid=2&option=com_search

Transparencia, B.C. http://www.transparenciabc.gob.mx/portal/areas/paraestatales/cespm.html

Periódicos y otros medios de información

Crítica. Medio electrónico. Sonora. http://www.critica.com.mx/

EHUI. Medio electrónico. Sonora. http://www.ehui.com/

El Burócrata. Medio electrónico de B. C. http://www.elburocrata.com

El imparcial. Periódico de Hermosillo, Sonora. http://www.elimparcial.com/

El mexicano. Periódico Gran Diario Regional portal de noticias de Baja California. http://www.el-mexicano.com.mx/inicio.htm

El Universal. Periódico de México, D.F. http://www.eluniversal.com.mx/

La Crónica. Periódico de Mexicali B.C. http://www.lacronica.com/

La Voz de la Frontera. Periódico de Baja California. http://www.oem.com.mx/lavozdelafrontera/default.aspx

Marquesina Política. Medio electrónico. México. http://www.marquesinapolitica.com/

MONITOR BC Info. En línea: http://www.monitorbc.

NOTIMEX. En línea: http://www.obrasweb.mx/

Proyecto Puente. Medio electrónico. Sonora. http://www.proyectopuente.com.mx/

SEMANARIO ZETA. Semanario de Tijuana, B.C. http://www.zetatijuana.com/ZETA

Entrevistas

Cesar Valerio. Regidor del PRD en el H. Ayuntamiento de Mexicali 2013-2016. Mexicali, B.C. Enero de 2014.

David Planeación CESPM. Mexicali, B.C. Enero de 2014.

Emilio Sánchez. Departamento de Recursos Materiales de la CESPM. Mexicali, B.C. Enero de 2014.

Ignacio Peinado. Presidente de la Unión de Usuarios de Hermosillo. Hermosillo, Sonora. Septiembre de 2014.

Isidro Vázquez. Representante de la CANACO en la Junta de Gobierno de la CESPM. Mexicali. Enero de 2014.

Jesús A. Lemus. La Crónica. Mexicali, B.C. Enero de 2014.

José Luis Moreno. Investigador de El Colegio de Sonora. Septiembre de 2014.

Manuel Guerrero. Delegado sindical de la CESPM. Mexicali, B.C. Enero de 2014.

Natalia Rivera. Secretaria General del PRI Sonora. Hermosillo, Sonora. Septiembre de 2014.

Ventura Campos. Presidente del PRI municipal de Mexicali. Mexicali, B.C. Enero de 2014.

Índice de tablas

Tabla 1. Suministro de agua en Hermosillo, Sonora 2010 94
Tabla 2. Resultados electorales para gobernador de Sonora 1991-2009 99
Tabla 3. Resultados electorales del Municipio de Hermosillo 1991-2012..... 100
Tabla 4. Resultados electorales para gobernador de Baja California 1989-2013..... 101
Tabla 5. Resultados electorales del Municipio de Mexicali..... 101
Tabla 6. Inversiones CONAGUA por sector de origen del recurso[a] (%)..... 116
Tabla 7. Evolución de las tarifas domésticas de Hermosillo y Mexicali..... 137
Tabla 8. Tarifa Promedio Ponderada de Aguah y la CESPM 2007-2013 139
Tabla 9. Inversión en infraestructura de los organismos de Hermosillo y Mexicali (mdp) 146
Tabla 10. Inversión en Agua de Hermosillo..... 148
Tabla 11. Inversión de la CESPM del 2007 al 2012..... 149
Tabla 12. Porcentaje de usuarios cumplidos en Hermosillo y Mexicali 157
Tabla 13. Ingresos y Egresos de Agua de Hermosillo 2008-2013..... 162
Tabla 14. Ejercicio presupuestal de la CESPM del 2008 al 2012..... 164
Tabla 15. Actividades de capacitación implementadas por Aguah 2009-2013..... 172
Tabla 16. Capacitación de los trabajadores de Aguah 2011-2013 174
Tabla 17. Actividades de capacitación implementadas por la CESPM 2008-2013 175
Tabla 18. Capacitación de los trabajadores de la CESPM 2011-2013..... 176
Tabla 19. Remuneración anual para empleados de Confianza en el año 2012..... 178
Tabla 20. Gasto en servicios personales en Aguah y la CESPM del año 2012 179
Tabla 21. Beneficios para el personal que laboró en Aguah y la CESPM 2012..... 182
Tabla 22. Pagos de los organismos de agua a los sindicatos en el periodo 2008-2012..... 183
Tabla 23. Desempeño de los OOA de Hermosillo y Mexicali. Periodo 2003-2012..... 187
Tabla 24. Indicadores medición de Aguah y la CESPM en el periodo 2003-2012..... 189
Tabla 25. Morosidad en Aguah y la CESPM en el periodo 2003-2012..... 190
Tabla 26. Índice de CI de los OOA de Hermosillo y Mexicali 198

Índice de gráficas

Gráfica 1 Comportamiento demográfico de Hermosillo, Sonora..... 80
Gráfica 2 Comportamiento demográfico de la Ciudad de Mexicali 81
Gráfica 3. Procedencia de los recursos destinados a inversión en las comisiones de agua 150
Gráfica 4. Distribución del gasto de la Partida "Servicios Personales" 2012 184

Índice de diagramas

Diagrama 1. Resumen de esquema metodológico..... 54
Diagrama 2. Caso Hermosillo..... 226
Diagrama 3. Caso Mexicali..... 229

Índice de ilustraciones

Ilustración 1 Trayectoria del Río Colorado..... 96

Anexos

Anexo 1. Gasto del Capítulo 1000 Servicios personales en Aguah del año 2012

Reporte de Saldos Globales por Objeto del Gasto 2012		
Partida	Nombre	2012
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 acred. 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 prest de seguridad social	$15,467,035
14201	Cuotas al FOVISTESSSON	$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	Aport. 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: Agua de Hermosillo, SI con Folio 76014. 26 de febrero de 2014

Anexo 2. Gasto del Capítulo 10000 Servicios personales en la CESPM del año 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	68784101	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. En línea:
http://www.transparenciabc.gob.mx/portal/areas/paraestatales/cespm.html 14 Febrero 2014

Anexo 3. Estímulos económicos para personal de Aguah y la CESPM 2012

Concepto	Aguah	CESPM
Estímulos económicos	**Beneficios**	
Prima vacacional	De 120 a 200%(1)	60%
Canasta básica Nivel 1(A) al 5	$240	1,371.60
Del 6 al 10	N/D	1,796.40
Del 11 al 16	N/D	2,270.40
Previsión Social Múltiple	N/D	4,416.19
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	1500 (2)	1,500 (3)
Diferentes bonos: Bono de riesgo, Reconocimiento por años de servicios, Compensación por antigüedad, Bono de puntualidad	Si	Sí
Fondo de ahorro	Si	Sí
Licencia de manejo (4)	Si	Sí
Lentes	N/D	1,200
Ayuda escolar	Si	950
Seguro de vida	Si	Sí
Gastos de funeral	10,000	4,200

Fuente: Información propia con información del CCT de AGUAH y del CCT de la CESPM 2012

(1) El porcentaje de la prima vacacional depende de la antigüedad
(2) Hasta que estén en edad de entrar a primaria (solo mamás)
(3) El periodo es semestral por lo que se sumó los dos periodos para tener el anual
(4) Sólo al personal que por la naturaleza de su trabajo requiera la licencia

Anexo 4. Índice de Capacidades Institucionales

Indicador:	Explicación
Macro: Factores externos	
Relación Federación – Entidades federativas	Se analiza la relación entre los representantes de los titulares del PE, para trabajar coordinadamente en el diseño e implementación de programas de agua potable. **A,** significa que existen mecanismos institucionalizados que permiten la colaboración entre ellos, independientemente de los partidos políticos que representan. **B**, indica que en trayecto de las relaciones intergubernamentales se han presentado dificultades que han detenido el avance de los proyectos, pero que finalmente lograron resolver. **C**, la coordinación generalmente se da cuando los titulares de los ejecutivos representan la misma corriente política, obstaculizando el desempeño de los organismos.
Relación CNA-OOA	Se analiza la relación de trabajo de la CNA con los OOA, sobretodo en los apoyos y aplicación de sanciones. 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, generalmente la coordinación es buena e impera la formalidad. C, impera la discrecionalidad tanto para la gestión de recursos como en la aplicación de sanciones, generando incertidumbre en la operatividad de los organismos.
Gobiernos locales - OOA	Se revisa la coordinación de los organismos de agua con las dependencias estatales A, existen mecanismos de coordinación institucionalizados que garantizan la coordinación y colaboración independientemente de la afiliación partidista. B, no existen mecanismos de coordinación institucionalizados por lo que la coordinación y colaboración en gran medida depende de la afiliación

	partidista.
Sindicatos - OOA	Se analiza la relación de los organismos de agua con los representantes sindicales A, significa que no han existido huelgas en los últimos 10 años y el sindicato no tienen injerencia en la contratación, permanencia y sanciones del SGRH. B, significa que no han existido huelgas en los últimos 10 años pero el sindicato tiene injerencia en la contratación, permanencia y sanciones del SGRH. C, significa que han existido huelgas en los últimos 10 años y el sindicato tienen injerencia en la contratación, permanencia y sanciones del SGRH.

Meso: Recursos Administrativos	
Jurídicos	
Nombramiento de funcionarios	Se analiza la autonomía en el nombramiento del director general y la alta burocracia en los organismos de agua A, el nombramiento corresponde al titular del ejecutivo, pero el de los demás miembros es responsabilidad del director. B, el nombramiento de director corresponde al titular del ejecutivo, pero además influye decisivamente en el nombramiento de los demás miembros.
Actualización de tarifas	Se analiza la autonomía que poseen los organismos para fijar las tarifas A, significa que los OOA tienen plena autonomía para fijar las tarifas; la B, que las tarifas las aprueban otras instancias, pero anualmente se actualizan cubriendo por lo menos, los costos de operación; C, las tarifas las aprueban otras instancias, anualmente se actualizan y por lo general, no cubre los costos de operación; D, que las tarifas las aprueban otras instancias, no todos los años se actualizan

	y generalmente no cubren los costos de operación.
Gestión de la cobranza	Se analizan los recursos jurídicos que facilitan el cobro por el servicio A, el marco jurídico estipula sanciones, ofrece incentivos pagar a tiempo, y generalmente se suspenden el servicio. B, el marco jurídico estipula sanciones, ofrece incentivos para pagar a tiempo, y generalmente no suspende el servicio. 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. 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.
Organizacionales	
Periodo de planeación	Se revisa el periodo de planeación y secuencia en la ejecución de obras. 10, si el periodo es trianual o sexenal y no hay reprogramación de objetivos y obras 5, si el periodo es trianual o sexenal y hay reprogramación de objetivos y obras *En los dos casos se promedia con el resultado de inversión programa/inversión ejecutada
Autonomía financiera en inversión	Recursos propios y crediticios entre el total de inversión (%)
Tecnológicos	
Infraestructura de macro medición	Porcentaje de macro medición promedio, 2003-2012
Infraestructura de macro medición	Porcentaje de micro medición con servicio medido, promedio 2003-2012
Confiabilidad del padrón de	Total de factura entre el total de usuarios (%)

usuarios	
Sistema de lectura y entrega de recibos	Se analiza si la tecnología utilizada favorece la lectura y entrega de recibos sin errores y tiempo suficiente para el corte. A, si la tecnología utilizada favorece la emisión y entrega de recibo, sin errores y por lo menos, ofrezca 10 días para su vencimiento B, si la tecnología utilizada favorece la emisión y entrega de recibo, con pocos errores y por lo menos, ofrezca 10 días para su vencimiento C, si la tecnología utilizada no favorece la emisión y entrega de recibo, sin errores y ofrece menos de 10 días para su vencimiento D, la tecnología utilizada no favorece la emisión y entrega de recibo, se presentan errores y ofrece menos 10 días para su vencimiento
Centros y mecanismos de recaudación	Se revisa si cuentan con suficientes centro de recaudación y utilizan otros recursos tecnológicos que favorezcan el pago del servicio sin contratiempo. A, tienen por lo menos dos centros de recaudación en cada uno de los 4 puntos cardinales de la ciudad, cuentan con sistemas de recaudación por internet, sistema bancario y tiendas de autoservicio. B, tienen por lo menos un centro de recaudación en cada uno de los 4 puntos cardinales de la ciudad, cuentan con sistemas de recaudación por internet, sistema bancario y tiendas de autoservicio. C, tienen por lo menos más de 3 centros de recaudación distribuidos en la ciudad, cuentan con sistemas de recaudación por internet, sistema bancario y tiendas de autoservicio. D, tienen por lo menos más de 3 centros de recaudación distribuidos en la ciudad, y no cuentan con sistemas de recaudación por internet o sistema bancario o tiendas de autoservicio.
Centros de atención telefónica	A, cuentan con una línea de atención por teléfono a usuarios, responden más del 90% de las llamadas y le dan seguimiento a más del 90% de las llamadas recibidas. B, cuentan con una línea de atención por teléfono a usuarios, responden más del 80% de las llamadas y le dan seguimiento a más del 80% de las llamadas recibidas. C, cuentan con una línea de atención por teléfono a usuarios, responden entre el 60 y el 80% de las llamadas y le dan seguimiento a más del 80% de las

	llamadas recibidas. D, cuentan con una línea de atención por teléfono a usuarios, responden menos del 60% de las llamadas y le dan seguimiento a más del 40% de las llamadas recibidas. E, no cuentan con una línea de atención por teléfono a usuarios.
Financieros	
Relación ingreso/egreso (2008-2012)	A, el resultado del ingreso-egreso es positivo los 5 periodos anuales B, el resultado del ingreso-egreso es positivo en 4 periodos anuales C, el resultado del ingreso-egreso es positivo en 3 periodos anuales D, el resultado del ingreso-egreso es positivo en 2 periodos anuales E, el resultado del ingreso-egreso es positivo en 1 periodo
Capacidad de pago (2012)	De acuerdo a 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) (20 niveles)
Cartera vencida	Recaudación entre la cartera vencida A, es inferior al 10% de los ingresos B, es entre el 10 y 20% de los ingresos C, es entre el 20 y 40% de los ingresos D, es entre el 40 y 60% de los ingresos E, es entre el 60 y 80% de los ingresos F, es entre el 80 y 100% de los ingresos G, es más del 100%

Micro: Recursos	

Humanos	
Contratación de personal de base	A, por convocatoria abierta y plena autonomía del organismo B, por convocatoria abierta e injerencia del sindicato C, sin convocatoria e intervención del sindicato
Seguridad en la permanencia en el trabajo	A, están claramente definidos los puestos de confianza y en los de base, más del 60% está laborando con contrato definitivo B, están claramente definidos los puestos de confianza y en los de base, menos del 60% está laborando con contrato definitivo C, no están claramente definidos los puestos de confianza de los de base, menos del 60% está laborando con contrato definitivo
Cumplimiento de metas de capacitación	A, diferencia de cumplimiento +- 10% de los POA2009-2013 B, diferencia de cumplimiento +- 20% de los POA2009-2013 C, diferencia de cumplimiento +- 30% de los POA2009-2013 D, diferencia de cumplimiento +- 40% de los POA2009-2013
Horas de capacitación	Diferencia entre el total de horas entre el total de empleados capacitados (multiplicado por 10)
Desarrollo laboral	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 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 C, los ascensos se otorgan por antigüedad, no se valora al más calificado y se somete a un periodo de prueba D, los ascensos se otorgan por antigüedad, no se valora al más calificado y no se somete a un periodo de prueba
Salarios (personal de base)	A, es superior entre un 100 y un 150% al IPC de la ciudad B, es superior en más de un 150% al IPC de la ciudad C, es superior al IPC de la ciudad pero inferior al 100% D, es igual o un 10% menor al IPC de la ciudad

	E, es menor al 90% del IPC de la ciudad
Sanciones	A, el organismo solamente es el responsable de sancionar al trabajador, bajo causa justificada, sin el respaldo del sindicato. B, el organismo solamente es el responsable de sancionar al trabajador, bajo causa justificada, con el respaldo del sindicato. C, tanto el organismo como el sindicato son responsables de sancionar al trabajador, bajo causa justificada, con el respaldo mutuo. D, tanto el organismo como el sindicato son responsables de sancionar al trabajador, sin causa justificada, con el respaldo mutuo.