

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS



**“DESCENTRALIZACIÓN DE LA COMISIÓN ESTATAL DE
SERVICIOS PÚBLICOS DE MEXICALI (CESPM) DEL GOBIERNO
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA AL AYUNTAMIENTO DE
MEXICALI”**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PRESENTA

LUIS MANUEL VENEGAS RODRIGUEZ

DIRECTOR DE TESIS

MAESTRO HUMBERTO HERNÁNDEZ SOTO

Mexicali, Baja California 2003

DEDICATORIA

A mis padres que siempre me han guiado por el camino correcto, inculcándome valores que me han permitido hacer frente a los desafíos que se han presentado.

A mis hermanos Javier Eugenio, Alberto y Luz Patricia, quienes siempre han tenido palabras de aliento y apoyo para continuar logrando las metas que me he propuesto.

A mi esposa Martha Oralia quien ha sido mi apoyo constante con sus palabras de aliento, siempre estando a mi lado en todos y cada uno de los retos que vamos enfrentando.

A mis hijos Verónica y Luis Manuel, quienes siempre han estado al pendiente de este esfuerzo y que son mi inspiración para continuar adelante.

A mis amigos, que siempre han estado a mi lado compartiendo esfuerzos y logros.

AGRADECIMIENTOS

Estar en constante superación es un modo de vida que uno debe de proponerse llevar a cabo, para esto se requiere de oportunidades, tiempo, recursos y sobre todo de mucho apoyo por parte de todos los que lo rodean a uno.

Gracias a la Universidad, mi Alma Mater a la que regresé después de 20 años de haber egresado de la Facultad de Ingeniería Civil.

A los maestros de la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas, quienes es justo mencionar por todo el apoyo y comprensión que demostraron hacia sus alumnos y en especial a un servidor:

Arcos Vega José Luis
Carrillo Maza Marco Antonio
Chávez Morelos María del Rosario
Gómez Castellanos Rodolfo
González Reynoso Fernando
Herrera Moreno Miguel
Esparza Enríquez Mauricio
Moctezuma Hernández Patricia
Navarrete Santa María Bonifacio
Sandéz Pérez Agustín

Al maestro Humberto Hernández Soto, asesor y director de tesis quien siempre tuvo el tiempo y la comprensión para guiarme en la realización de este trabajo.

A todos los compañeros que en febrero del 2001 juntos iniciamos este reto que se convirtió en un logro más en nuestras vidas:

Rosa Lorenia Barrera Félix
David Castro Urías
Maricela Díaz López
José Reymundo Félix López
Miguel Figueroa Quirarte
Francisco Javier Fimbres Matus
Germán Gómez Pimentel
Roberto Guerrero Obscura
Sergio S. Hernández Rodríguez
Eloy A. Lomelí Dávila
Noé López Aguilar
Antonio Méndez Veloz
Amparo Aidé Pelayo Torres
Fernando Salazar Tovar
Rosa María Solís Rodríguez
Armando Terán Corella

A mis amigos y familiares que siempre tuvieron palabras de aliento que me motivaron a llevar a cabo este logro.

RESUMEN

Teniendo como base las reformas al Artículo 115 Constitucional, aprobadas en Junio de 1999 y que entraron en vigor el 23 de Marzo del año 2001, en las cuales se introduce un elemento para la autonomía municipal consistente en el robustecimiento de las capacidades de decisión política y reglamentaria de los ayuntamientos como órganos de gobierno.

Esto significa que el municipio tiene mayores facultades y que el Estado ya no tiene la injerencia de asumir las facultades administrativas municipales, tales como la prestación del servicio público de agua potable.

Considerando que ya se ha realizado la solicitud del ayuntamiento de Mexicali hacia el Gobierno del Estado para que se realice la transferencia del organismo operador, es necesario conocer la opinión de la ciudadanía en cuanto a la conveniencia de llevar a cabo este proceso.

Para obtener la información al respecto, participaron 350 usuarios que participaron en el llenado de un cuestionario el cual constó de 12 preguntas, las respuestas nos permitieron conocer la opinión de la ciudadanía, en este caso los usuarios del servicio de agua y drenaje, respecto a la calidad del servicio, el costo del mismo, la atención recibida, y como puntos centrales la opinión respecto al corte del servicio a los usuarios morosos y a la transferencia al Ayuntamiento de Mexicali del organismo operador del servicio.

Los resultados reflejaron que el 81% de los ciudadanos entrevistados considera que el servicio proporcionado es bueno, un 64% considera que el trato de los empleados hacia los usuarios es bueno, un 55% considera que el costo del agua es adecuado y solo un 10% lo considera caro, un 98% opina que la calidad del agua es buena.

En opinión de los usuarios el 70% está de acuerdo en que se corte el servicio al usuario que no pague sus consumos, lo cual indica que hay cultura del cuidado del agua y del costo que implica el tenerla en casa.

Un 73% de los usuarios que llenaron el cuestionario están de acuerdo en que el organismo operador debe de ser transferido al Ayuntamiento de Mexicali para su operación y administración, esto derivado de la buena imagen que se tiene del Ayuntamiento en la prestación de los servicios públicos.

ÍNDICE

DEDICATORIA	
AGRADECIMIENTOS	
RESUMEN	
ÍNDICE	
LISTA DE FIGURAS	

CAPITULO I	
INTRODUCCIÓN	1
ANTECEDENTES	4

1.1.- Cobertura de servicios del Organismo operador	10
1.2.- Hipótesis	13
1.3.- Descripción de objetivos	13
1.4.- Importancia del estudio	14
1.5.- Estructura del Organismo operador	15
1.6.- Limitaciones del estudio	16

CAPITULO II

REVISIÓN DE LITERATURA

2.1.- La Administración pública y el fortalecimiento Municipal	21
2.2.- La Descentralización en México	28
2.3.- El Municipio y la Descentralización de los servicios públicos	31
2.4.- El proceso de las políticas públicas	35
2.5.- Sumario	39

CAPITULO III

METODOLOGÍA

3.1.- Sujeto	41
3.2.- Materiales	42
3.3.- Procedimiento	43

CAPITULO IV

RESULTADOS

4.1.- Gráficas de respuestas	46
------------------------------	----

CAPITULO V

5.1.- Conclusiones	59
5.2.- Recomendaciones	65

BIBLIOGRAFÍAS	67
----------------------	-----------

APÉNDICE

Cuestionario aplicado a los usuarios de la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali	69
---	-----------

LISTA DE FIGURAS

Figura No. 1	Organograma del Poder Ejecutivo de Baja California	5
Figura No. 2	Cobertura nacional de agua potable y drenaje	8
Figura No. 3	Cobertura de la CESPM en Mexicali y su Valle	11
Figura No. 4	Organigrama de la CESPM	16
Figura No. 5	El proceso de las políticas públicas	36
Figura No. 6	Cómo califica el servicio que le proporciona la CESPM?	47
Figura No. 7	El trato que recibe en las oficinas de la CESPM es:	48
Figura No. 8	Generalmente en qué lugar paga el agua?	49
Figura No. 9	El costo del agua es:	50
Figura No. 10	En qué rango de consumo mensual en metros cúbicos se encuentra Usted?	51
Figura No. 11	Cuando ha tenido problemas con el servicio de agua potable y drenaje, la atención es:	52
Figura No. 12	Cuando reporta una emergencia, en cuantos días es atendida?	53
Figura No. 13	La calidad del agua que recibe es:	54
Figura No. 14	Cuando usted no paga el recibo, por cual de las siguientes causas no lo hace:	55
Figura No. 15	Le han instalado reductor por no pagar?	56
Figura No. 16	Está de acuerdo en que se corte el servicio al usuario que no pague sus consumos?	57
Figura No. 17	Actualmente la CESPM es un organismo descentralizado del Gobierno del Estado, cree que deba ser transferido al Ayuntamiento de Mexicali para su operación y administración?	58

CAPITULO I

INTRODUCCIÓN

En la Administración Pública el tema de la “descentralización” ha formado parte de las políticas públicas implementadas por el gobierno en las últimas décadas, esto dentro de las reformas estatales que llevan a cabo los gobiernos y en sus programas de acciones a realizar.

La descentralización puede definirse como el proceso mediante el cual se transfieren facultades y recursos para la realización de ciertas funciones o prestación de determinados servicios públicos, así como poder de decisión sobre ello, desde una instancia central de gobierno hacia sus unidades regionales o locales de representación, a otras instancias locales y autónomas de gobierno, de autonomía relativa –como los organismos descentralizados- o directamente al sector privado o social.

En la década de los ochenta, la descentralización se adoptó en diversos países latinoamericanos como una estrategia orientada al logro de una mayor eficiencia en la gestión pública, principalmente al suponer que la transferencia de recursos, funciones y poder de decisión fortalecería y consolidaría política e institucionalmente a los órdenes locales de gobierno, tanto en el mejoramiento de su capacidad de control sobre los elementos de la planeación como de gestión de recursos y de respuesta a las demandas socioeconómicas locales.¹

La experiencia al respecto, indica que a nivel estatal o municipal la descentralización no ha tenido mayor repercusión, ya que, aún cuando formalmente se les ha otorgado mayor poder a las autoridades locales para resolver sus propios problemas, dando cumplimiento a lo establecido en las

¹ Reyes Santos, Marcos S. (2003), “La descentralización educativa en Baja California”, Revista Nueva Antropología, vol. XIX, #62, México, CONACULTA/INAH/CONACYT/EI Colmes/Univ. De la Cd. De México, pp. 99-120.

últimas reformas al artículo 115 Constitucional (1999), es necesario que también se establezcan los mecanismos necesarios para llevar a cabo dichos proyectos. En otras ocasiones el poco avance se ha debido a la existencia de estructuras tradicionales de poder que están en contra de cambios y de que se logren los efectos deseados².

Las políticas descentralizadoras son acciones que los gobiernos consideran dentro de sus políticas públicas y dentro de sus esfuerzos para la consecución de dos objetivos principales: hacer un gobierno eficaz y dinámico, y legitimar la acción del Estado ante la sociedad.

La política pública del gobierno referente a la descentralización de las instituciones durante las últimas décadas, han estado dirigidas a fortalecer los estados y los municipios, haciendo referencia al fortalecimiento del municipio, al pacto federal, y a la descentralización, sin embargo se puede observar que el centralismo aún está presente y más fortalecido, lo cual es consecuencia de un poder presidencial más marcado, aunado a esto las estructuras de poder que protegen sus espacios evitando las acciones de descentralización.

Para lograr que las políticas descentralizadoras sean llevadas a cabo, es necesario que los estados así como los municipios no cesen en su lucha de reclamar a la federación el que se lleven a cabo los procesos descentralizadores, pero que estos sean realizados proporcionándoles los recursos financieros necesarios y suficientes para llevarlos a cabo.

Siendo el propósito de esta investigación el evaluar si la ciudadanía acepta o rechaza el que éste organismo operador sea transferido al municipio, así como que opinan respecto de la aplicación del corte del servicio a los usuarios morosos.

² Cabrero Mendoza, Enrique. Las políticas descentralizadoras en México, CIDE, México, 1998.

En este caso el tipo de investigación será descriptiva, ya que se medirá y evaluará la opinión de los ciudadanos que son usuarios de este organismo, lo cual servirá de parámetro para la toma de decisiones respecto a la transferencia del organismo.

ANTECEDENTES

El 5 de diciembre de 1967 se crea la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali (CESPM), de conformidad con el decreto no. 99 publicado el 10 de diciembre del mismo año expedido por la V Legislatura del Estado Libre y Soberano de Baja California, dando nacimiento así a la Institución encargada de la operación, planeación, recaudación y ejecutora de las obras relacionadas con el servicio público de agua, en sustitución de la Dirección de Aguas y Saneamiento, organismo del Gobierno del Estado y dependiente de la entonces Secretaría de Obras Públicas.

En el año de 1979, en el mes de febrero y de conformidad con las publicaciones hechas en el Periódico Oficial del Estado, ocurrieron los siguientes eventos; el día 11 entró en vigor la Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos del Estado de Baja California, publicada el día 10. El reglamento de esta Ley fue publicado el día 28 y entró en vigor al día siguiente al de su publicación.

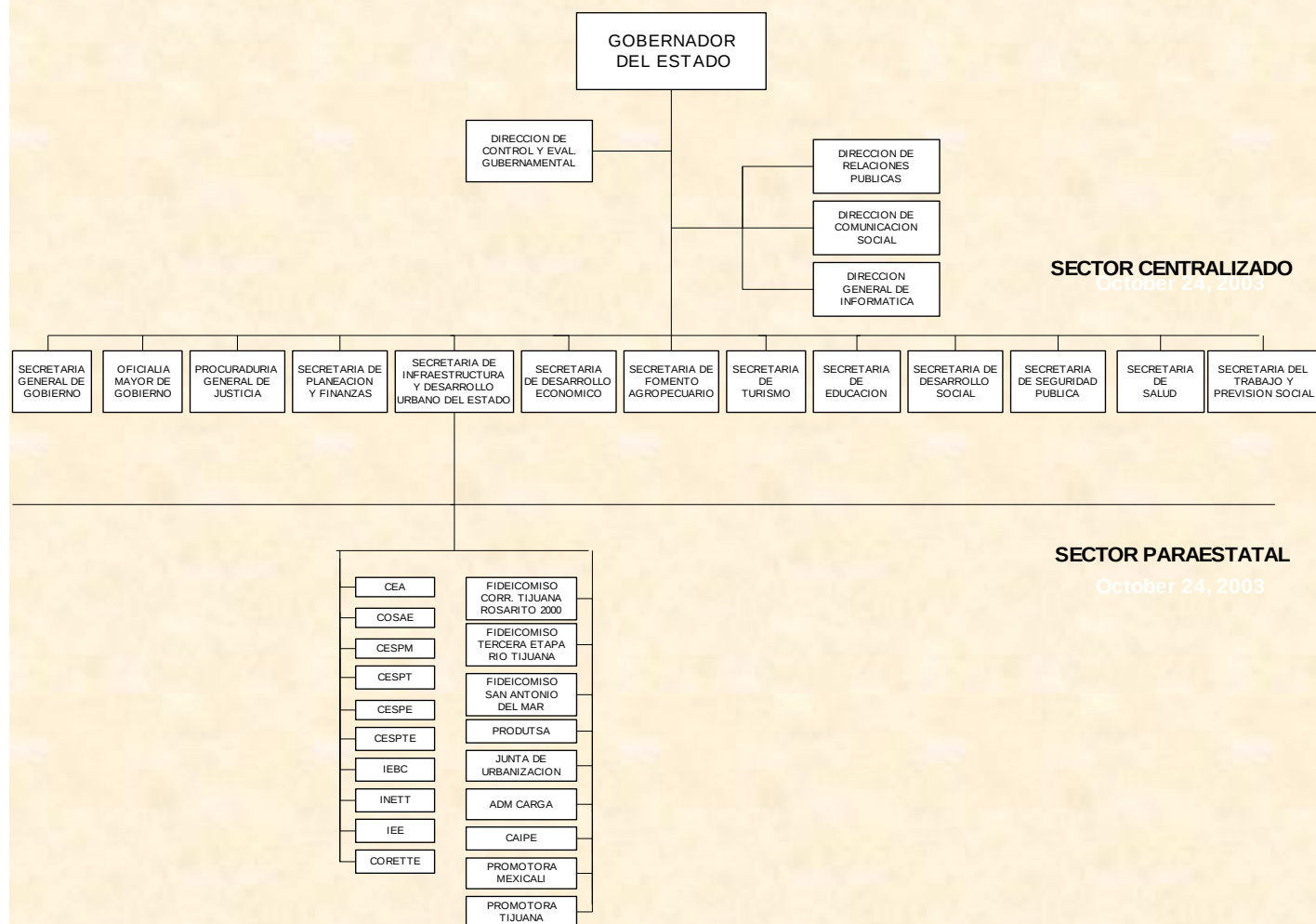
Los anteriores ordenamientos abrogaron el decreto No.44, expedido por la Legislatura del Estado, con fecha 15 de diciembre de 1966, el decreto No. 99 ya mencionado anteriormente, y el decreto No.139, expedido por ese cuerpo legislativo.

Actualmente, dentro de la estructura del Gobierno del Estado, la CESPM se encuentra ubicada en el Sector de Infraestructura, siendo coordinada por la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano, ver figura no. 1.

La Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali (CESPM), es un organismo público descentralizado del Gobierno del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en esta ciudad de Mexicali, B. C., su

ORGANOGRAMA GENERAL DEL PODER EJECUTIVO 2003

October 24, 2003



(Figura No. 1)

October 24, 2003

patrimonio lo constituyen los bienes, derechos y obligaciones que al momento de su constitución y de conformidad con la Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos del Estado de Baja California³ le corresponde, así como los bienes y derechos que el Estado les asigne y los que adquiera por cualquier otro concepto

Esta descentralización permite que la CESPМ funcione como el órgano encargado del cumplimiento, realización y ejecución ya sea directa o por contratación de las obras de infraestructura necesarias para la construcción de los sistemas de agua potable y alcantarillado de aguas negras, así como la operación y mantenimiento de dichos sistemas, la prestación a los usuarios de los servicios mencionados para el bienestar de la comunidad en general del municipio de Mexicali, la recaudación de los derechos por consumo de agua, alcantarillado de aguas negras y demás servicios relacionados con la actividad propia de la Comisión que conforme a la Ley o convenios que celebre le correspondan y el desarrollo de actividades que directa o indirectamente conduzcan a lograr objetivos indicados o específicos.

Como atribución es el órgano competente para recaudar los derechos por consumo de agua, alcantarillado de aguas negras y demás servicios relacionados que proporciona la Comisión, en atención a lo que establece la Ley de Ingresos del Estado.

El abastecimiento de agua y los servicios de drenaje en condiciones de calidad y cantidad, son de fundamental importancia para elevar los niveles de bienestar social de la población.

³ Periódico Oficial del Estado de Baja California, febrero de 1979.

La responsabilidad que esto representa para los tres niveles de gobierno, obliga a establecer acciones coordinadas y más eficientes, en donde se incluyan patrones de uso de agua y de protección al medio ambiente, para evitar el deterioro del recurso y garantizar la disponibilidad futura.

La población en el país sigue creciendo a una tasa cercana al 1.8% anual (CNA 1999); en función de esta situación, se requiere continuar con los esfuerzos necesarios que permitan, no sólo mantener las coberturas de los servicios, sino incrementarlas, para reducir el rezago existente.

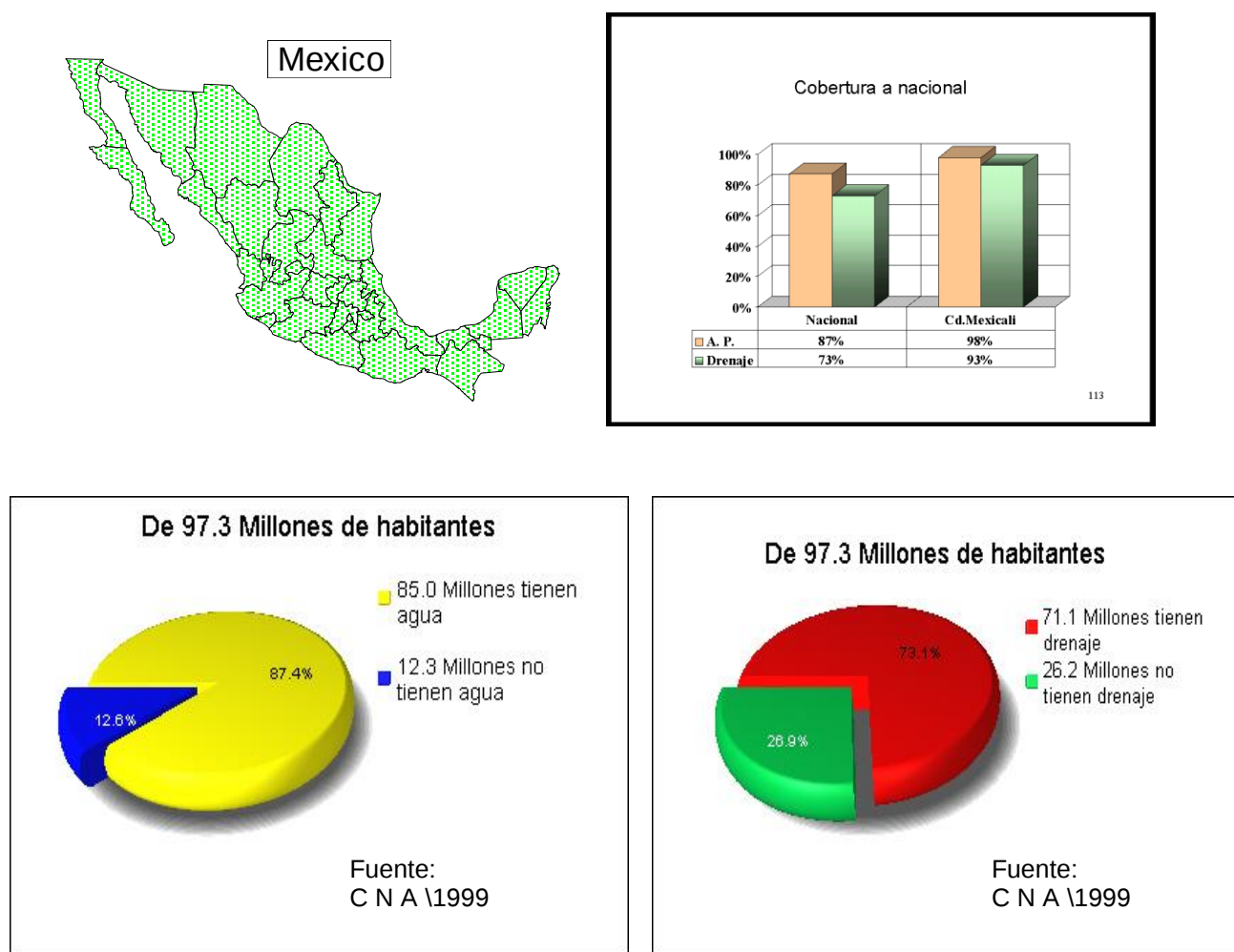
Las coberturas de los servicios tanto en zonas urbanas y rurales, son el resultado de las acciones de diferentes instituciones de los gobiernos Federal, Estatal y Municipal y de una incipiente concurrencia de empresas privadas; en todas las acciones, la población usuaria forma parte importante del proceso, no sólo por su contribución en el pago del servicio, sino también por el cuidado y mantenimiento del recurso que recibe.

La dificultad en obtener subsidios para la extracción y conducción, obliga a que los gobiernos promuevan la autosuficiencia de los organismos operadores de agua.

La solución a esta problemática, no debe seguirse enfocando en la explotación de las fuentes de abastecimiento, sino a través de un mejor aprovechamiento del agua de que se dispone actualmente.

En la República Mexicana, cada vez es más difícil llevar el agua a los lugares de consumo, 85% de los mantos acuíferos, como lagos y ríos se encuentran a 500 metros sobre el nivel del mar, mientras que el 75% de la población vive en alturas mayores; esto exige el bombeo de grandes volúmenes de agua y la elaboración de costosas obras de infraestructura.

Ya que el abastecimiento de agua potable a la población a nivel país, indica que la cobertura nacional es del 87% y a nivel local 98%, existiendo en el país 12.3 millones de personas sin agua potable y en el caso del drenaje la cobertura nacional es del 73.1% y a nivel local 93%, esto significa 26.2 millones de personas sin drenaje (ver Figura No. 2).



(Figura No. 2)

Por lo que se observa que aún existe un gran rezago en la dotación de los servicios públicos a la población, la cual día con día se incrementa en el caso

específico de Baja California, y en particular la Ciudad de Mexicali mantiene un ritmo de crecimiento medio anual de 2.3 por ciento, la cual es una tasa superior al promedio nacional de crecimiento la cual es de 1.9 por ciento.

Debido al alto crecimiento poblacional las necesidades de uso habitacional en el caso de Mexicali es de 224 hectáreas anuales de tierra, en efecto no sólo el crecimiento de la población presiona por el suelo urbano, los altos niveles de inversión industrial y comercial alcanzados en los últimos 10 años en el municipio de Mexicali, han generado una fuerte demanda de suelo e infraestructura, lo cual presiona a los gobiernos estatal y municipal a incrementar los recursos que se destinan a la construcción de infraestructura para el servicio de agua potable y alcantarillado sanitario.⁴

El comportamiento demográfico de la Ciudad de Mexicali es de la siguiente manera⁵:

	Censo de conteo de población
	2002/1
Mexicali	813,853
Mujeres	404,830
Hombres	409,023

1/ Estimación del Consejo Estatal de Población con base a la tasa de crecimiento municipal del 2.6% proporcionado por INEGI.

Fuente: XI Censo General de Población y vivienda 1990, INEGI. Conteo de Población y Vivienda 1995, INEGI.

⁴ Plan Estatal de Desarrollo 2002-2007. Gobierno del Estado de Baja California.

⁵ Plan Municipal de Desarrollo 2002-2004. XVII Ayuntamiento de Mexicali.

1.1. COBERTURA DE SERVICIOS DEL ORGANISMO OPERADOR

La CESPM tiene una cobertura de servicio de agua potable en la ciudad de Mexicali del 98% beneficiando a 627,000 personas, respecto al alcantarillado sanitario la cobertura de servicio es del 92% beneficiando a 584,000 personas⁶.

En el caso de la cobertura de servicio en el Valle de Mexicali, esta inicia en los años 80's, época en la que la CESPM sólo operaba dos ó tres poblados, el resto los operaban comités locales manejados por los vecinos, siendo la operación y el mantenimiento inadecuados, lo que llevó a que se encontraran en condiciones en las que se ponía en riesgo la salud de los que utilizaban ese servicio.

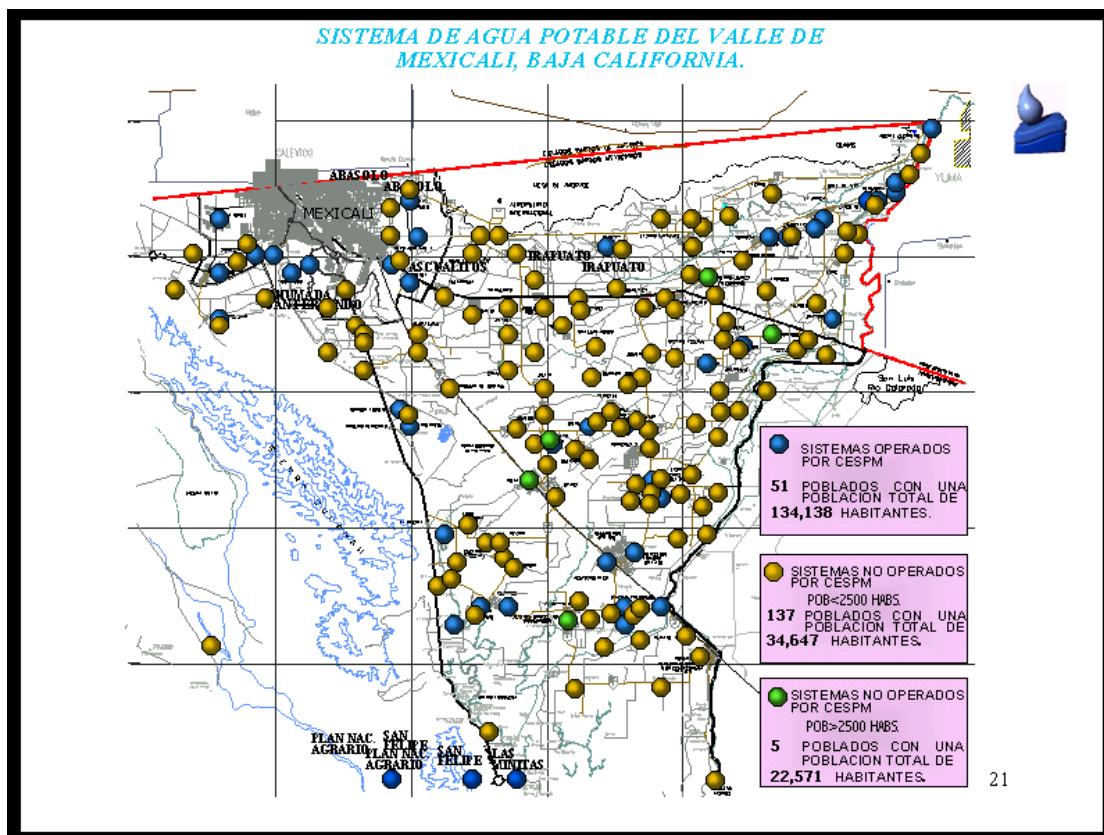
Debido a esto, a partir de 1989 la Comisión Nacional del Agua (CNA), el Gobierno del Estado y la CESPM se han dado a la tarea de rehabilitarlos, con la condición de que los opere la CESPM, se les instale medidores y se les cobre lo justo.

Actualmente hay 51 sistemas operados por la CESPM en el Valle de Mexicali, comprendiendo una población de 134,138 habitantes, faltando por atender 142 poblados que comprenden una población de 57,218 habitantes.

La CESPM tiene la obligación de proporcionar los servicios de agua potable, alcantarillado sanitario y saneamiento a todo el Municipio de Mexicali, lo que implicará atender a cerca de 200 comunidades (Figura No. 3).

Al sistema de la CESPM se han estado integrando de 5 a 10 poblados al año, cada poblado requiere de una inversión aproximada de más de un millón de pesos por poblado, para poner en operación el sistema.

⁶ Subdirección de Obras de Calidad de CESPM. Informe anual 2001.



(Figura No. 3)

Actualmente el Organismo operador ha satisfecho las necesidades actuales de la ciudad de Mexicali pero si a esto se le agregan las necesidades del Valle de Mexicali, los requerimientos en recursos financieros, humanos y de infraestructura se verán incrementados, por lo que caben las siguientes preguntas:

- 1.- Están de acuerdo los usuarios de que el Organismo operador sea transferido al Ayuntamiento?.
- 2.- La población de Mexicali y su Valle está de acuerdo con que se corte o suspenda el servicio de agua potable a los consumidores domésticos que no paguen?

Lo anterior nos dará los elementos para evaluar si la opinión de la ciudadanía es favorable o contraria a que el Organismo operador sea transferido del Estado al Municipio y que éste continúe funcionando de una manera eficiente en proporcionar el servicio a la comunidad.

Es conveniente que esta investigación se lleve a cabo puesto que dará bases para la toma de decisiones en cuanto a cambios de estructura del organismo y en la forma de atención a la ciudadanía. Lo cual puede ser de gran beneficio a la comunidad si el organismo está preparado o en forma contraria pueden los cambios repercutir en un mal funcionamiento del sistema del agua.

Es importante resaltar que los organismos operadores del agua, son los más vigilados por la comunidad ya que cualquier aumento en los costos del servicio tiene repercusiones sociales ya que se impacta directamente en el bolsillo del usuario, y si el organismo va a tomar medidas que se reflejen en un aumento de los costos, es conveniente que se tome en cuenta a la población recabando su opinión y posteriormente informándole de los beneficios de cualquier medida que se vaya a tomar.

La factibilidad de llevar a cabo esta investigación se basó en el conocimiento del organismo operador así como la colaboración y apoyo de la Dirección General del mismo, la cual proporcionó el apoyo necesario para la investigación. Siendo la desincorporación un proceso que ha estado en los planes de las administraciones estatales y municipales y que no han sido concretados a la fecha, esta investigación permite contar con parámetros que ayudarán a tener los argumentos necesarios para llevar a cabo una decisión en cuanto a si es conveniente o no el que la desincorporación se realice.

1.2.- HIPÓTESIS

Las hipótesis de trabajo en la investigación son las siguientes:

H1: Los usuarios de los servicios que proporciona la CESPM están de acuerdo en que se verán beneficiados con un mejor servicio y atención cuando el organismo operador sea transferido del Gobierno del Estado al Ayuntamiento para su operación.

H2: La ciudadanía está de acuerdo en que se lleve a cabo el corte del servicio a usuarios morosos, ya que esto mejorará los ingresos del organismo operador y la operación del mismo.

1.3.- DESCRIPCIÓN DE OBJETIVOS

El presente trabajo tiene como objetivo general:

Contar con los elementos necesarios que nos indiquen la aceptación de la ciudadanía de que el organismo operador sea desincorporado del Gobierno del Estado de Baja California al XVII Ayuntamiento de Mexicali.

Los objetivos particulares son:

1. Conocer si la ciudadanía está de acuerdo con la transferencia de la CESPM al Ayuntamiento de Mexicali.
2. Identificar la opinión de la ciudadanía respecto al corte del servicio a los usuarios morosos

1.4.- IMPORTANCIA DEL ESTUDIO

La reforma al artículo 115 Constitucional, aprobada en junio de 1999, entró en vigor el 23 de Marzo del año 2001. Dicha reforma introduce, entre otras cosas, un elemento para la autonomía municipal consistente en el robustecimiento de las capacidades de decisión política y reglamentaria de los ayuntamientos como órganos de gobierno.

Con las recientes reformas y especialmente en su fracción III, publicadas el 23 de diciembre de 1999 y que entraron en vigor el 24 de marzo de 2000, se ha modificado la facultad administrativa de los Municipios por una facultad de gobierno interno.

Lo antes mencionado significa que tienen mayores facultades y que el Estado ya no tiene la injerencia de asumir las facultades administrativas municipales (como por ejemplo la prestación del servicio público de agua potable), argumentando que resulta necesaria su participación, solo por considerarlo así.

Esto lleva a que se busca menos participación de los Estados en la prestación de los servicios, lo cual se refleja en menos ley estatal y más reglamentación municipal, como herramienta de cada municipio para solucionar sus problemas.

El éxito de la reforma al artículo 115 Constitucional depende en mucho de los propios Ayuntamientos, es decir, que reciban adecuada y oportunamente los organismos operadores.

Por lo que debido a que es inminente la solicitud del Ayuntamiento de Mexicali hacia el Gobierno del Estado para que se realice la transferencia del Organismo operador, es necesario conocer la opinión de la ciudadanía en cuanto a la conveniencia de llevar a cabo este proceso.

1.5.- ESTRUCTURA DEL ORGANISMO OPERADOR

Actualmente la plantilla de trabajadores asciende a 1063, los cuales son 513 sindicalizados (de base) y 550 de confianza⁷. Como parte de la reestructuración se hará una evaluación de los puestos y las funciones que se desempeñan, analizando las cargas de trabajo y el tiempo que se le dedica a la solución de problemas o desempeño de tareas.

Esta evaluación permitirá identificar si se cuenta con la gente apropiada en los lugares idóneos y si podrán absorber la nueva carga de trabajo. Siendo las áreas que integran el organismo las siguientes, ver figura no. 4:

Dirección General

Unidad de Control interno

Unidad de Relaciones públicas

Unidad de Planeación

Unidad Jurídica

Subdirección Administrativa

Subdirección Comercial

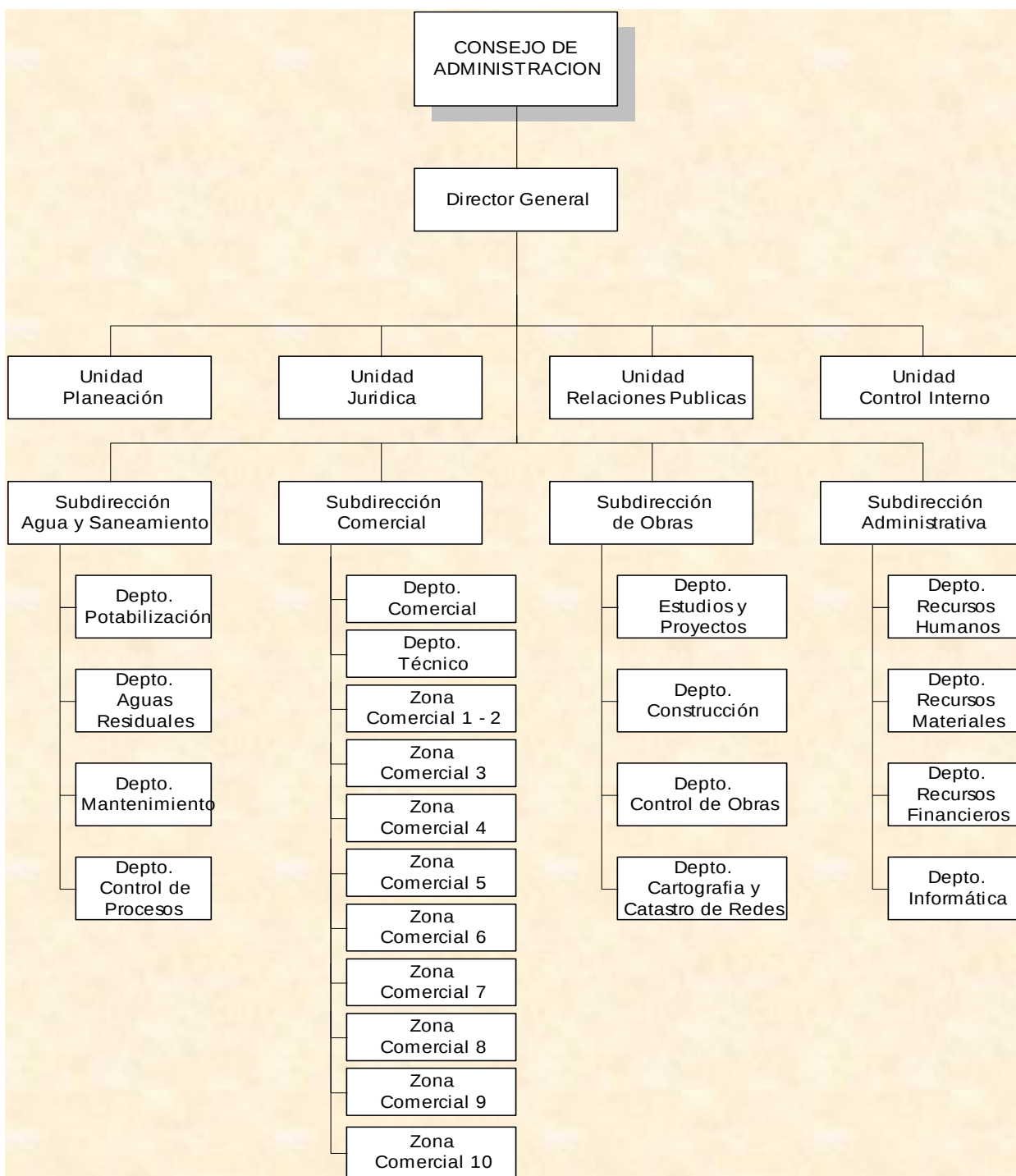
Subdirección de Obras

Subdirección de Agua y Saneamiento

Para dar el servicio la Ciudad está dividida en 10 zonas que incluyen el Valle de Mexicali y San Felipe.

El Ayuntamiento atiende los servicios públicos en la Ciudad y el Valle para lo cual cuenta con Delegaciones establecidas que proporcionan los servicios correspondientes, sin embargo, no en el caso de los servicios de agua potable,

⁷ Departamento de Recursos Humanos de CESP. (2001). Informe anual.



(Figura No. 4)

October 23, 2003

alcantarillado y saneamiento, ya que éstos son proporcionados actualmente por el Organismo operador.

En los casos en que el Organismo operador no proporciona el servicio de agua, el Ayuntamiento mediante pipas reparte agua a los residentes. En la actualidad hay un gran número de comunidades que requieren de los servicios para lo cual se hará un análisis de la situación de cada uno de los poblados, esto implicará visitas a las comunidades, censos comunitarios y trabajos de campo.

En el área administrativa es primordial para el buen desempeño de las funciones asignadas contar con una área de trabajo adecuada y cómoda, de llevarse a cabo un incremento en el número de empleados se deberá de prever la ampliación de las instalaciones.

Todo incremento en personal así como la ampliación y adecuación de instalaciones trae por consiguiente el correspondiente desembolso para afrontar dichos cambios, se deberán de revisar las partidas correspondientes existentes y en caso de ser necesario destinar los recursos suficientes.

Actualmente el Organismo operador tiene programadas las obras a realizar en los próximos 5 años con lo cual se tendrá una capacidad de abastecimiento de agua potable⁸ hasta el año 2015, esta programación se deberá de modificar de acuerdo a los recursos y a los poblados que el Ayuntamiento pretenda cubrir, para lo cual se deberá de incrementar la capacidad de tratamiento de agua, y así lograr la capacidad necesaria para atender a las comunidades del Valle de Mexicali.

Un aspecto muy importante que se verá reflejado es el social, ya que al momento que este organismo sea transferido al municipio, se aumentará la

⁸ Comisión Nacional del Agua. (1996). Plan Maestro para el mejoramiento de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento de la Ciudad de Mexicali, B.C.

cobertura y será posible atender a una mayor población, lo cual traerá alivio a las familias que no cuentan con el servicio y que tienen que utilizar agua proveniente de canales, la cual no cuenta con la higiene necesaria poniendo en riesgo a sus familias.

1.6.- LIMITACIONES DEL ESTUDIO

Este trabajo está realizado exclusivamente en la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali, para llevar a cabo la investigación no hubo inconveniente por parte del organismo operador en proporcionar la información necesaria. Se permitió por parte de la institución el que se realizara el llenado de cuestionarios en las instalaciones (zonas de servicio), lo cual se realizó en los meses de julio y agosto de 2003, abordando a los usuarios para conocer la opinión de los mismos sobre el servicio que reciben así como la forma en que funciona el organismo, y las medidas que en un momento dado se pudieran adoptar para lograr el mejoramiento de su desempeño.

Los resultados de éstos cuestionarios solamente reflejan la opinión de 350 residentes y usuarios del sistema en la Ciudad de Mexicali y no de otras ciudades del estado, esta investigación exclusivamente se ha realizado como consulta para la toma de decisiones al momento de evaluar la descentralización del organismo operador.

CAPITULO II

REVISIÓN DE LITERATURA

Actualmente teniendo como marco el federalismo, el ejecutivo federal ha formulado propuestas que pueden traducirse en iniciativas concretas, en políticas y proyectos específicos para fortalecer al federalismo y, sobre todo para dar pasos firmes e irreversibles en el fortalecimiento de los municipios mexicanos.

Hoy, el país está asediado por las crecientes tensiones que genera su participación en las nuevas condiciones de la economía mundial, la globalización ha llevado a que cada día sean más graves las disparidades regionales y desigualdades sociales, aunado a esto las expectativas de cambio aún no satisfechas y que reclaman un nuevo estilo de gobierno que venga a fortalecer a la República , su régimen federal y su vida democrática. En este contexto, la renovación de nuestro federalismo, mediante una nueva distribución de competencias y atribuciones entre los órdenes de gobierno y una mayor fortaleza de los gobiernos locales, adquiere un sentido estratégico para el desarrollo nacional.

Parte importante de esta renovación del federalismo, es la descentralización de funciones de los estados a los municipios, esto en el campo de las reformas al artículo 115 Constitucional, siendo esto no solamente un asunto de carácter político, ya que implica una diferente distribución de poder, o ideológico, en tanto privilegia el afianzamiento de las estructuras de participación democrática.

La descentralización tiene que ver de una manera importante con la posibilidad de liberar fuerzas productivas, sociales e institucionales que a la fecha han sido inhibidas y reprimidas por las instituciones centralizadas, lo cual ha impedido el que se tenga un desarrollo económico y social que sea integral y duradero.

En este capítulo el objetivo es recopilar variados aspectos de un tema como la descentralización, haciéndolo desde diferentes perspectivas. Haciendo hincapié en que este proceso siempre ha sido abordado considerándolo como de gran beneficio e impacto en la vida de los estados y municipios, más sin embargo en la práctica no ha sido llevado a cabo, encontrando a su paso obstáculos que han impedido una descentralización efectiva y operativa. Encontrando entre las principales resistencias a que se llevara a cabo este proceso, el aparato burocrático central el cual se resiste a la pérdida de poder.

Actualmente se maneja el Federalismo como parte de la política del gobierno, con la firme intención de fortalecer los gobiernos locales y evitar el centralismo que agobia y no permite desarrollar a los estados, y por consecuencia a los municipios.

2.1.- La Administración Pública y el fortalecimiento Municipal.

El fortalecimiento de los municipios no se puede reducir simplemente a un problema de carácter financiero, con todo y que esto es muy importante, más bien tiene que ver con sus responsabilidades y atribuciones, y su papel como principal promotor del desarrollo de la comunidad.

Se debe de fortalecer al municipio porque es un tema fundamental dentro del proyecto de nación que todos los mexicanos requieren. Por lo que se hace necesario que se impulse una reforma de Estado que redefina competencias y atribuciones, y establezca mecanismos para que estos órdenes de gobierno tengan capacidades de respuesta ante las demandas de sus respectivas comunidades.

Fortalecer a los gobiernos locales implica también reconocer y atender las exigencias fundamentales de la sociedad para hacer cada vez más eficientes las estructuras gubernamentales, más abiertas a la participación ciudadana y más transparentes.

Un mérito de la descentralización es elevar a la visibilidad pública nacional, la existencia de los gobiernos municipales dentro de los órganos del estado central, esto debido a que durante largo tiempo permanecieron como sustrato nebuloso sobre el que se decidían y aplicaban las políticas y estrategias de crecimiento económico, fiscalización localización de las actividades productivas y ordenamiento urbano-regional por parte de las instituciones del gobierno federal.

La descentralización es un eje de la acción gubernamental, un objetivo político y una política que debe atravesar los programas e intervenciones sectoriales, los niveles de gobierno y la sociedad civil.

El 3 de febrero de 1983 entraron en vigor reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución que ponían sobre la mesa el lugar y la función del municipio en el objetivo de la democratización y la descentralización, teniendo como argumento principal que la descentralización debe de fundamentarse en el ejercicio del municipio libre.

Dirigiendo la reforma municipal a establecer cambios principalmente en tres grandes esferas del gobierno local: la política, la económica y la de competencias sobre los servicios públicos y la planeación del desarrollo urbano municipal.⁹

Una descentralización de servicios que en la actualidad proporcionan los estados hacia los municipios, llevará como consecuencia el que se tenga que lograr una mayor profesionalización de los gobiernos locales, un menor peso de los intereses político-partidistas, eliminar toda forma de clientelismo y corporativismo y promover que se modernicen los sistemas de administración y operación de los sistemas públicos.

Un Estado con una buena administración logra tener prosperidad, bienestar y grandes obras públicas, lo cual beneficia directamente a sus habitantes.¹⁰ Para que se produzca un cambio sustancial y así mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, es necesario que se lleven a cabo acciones que se centren en el fortalecimiento del municipio. Siendo de vital importancia el que se logre que las reformas aprobadas sean aplicadas y que los municipios logren la autonomía que tanto requieren para su desarrollo, esto acompañado de los suficientes recursos para poder ejercer plenamente la prestación de los servicios públicos requeridos.

⁹ Massolo, Alejandra. (1992), "La descentralización de la gestión pública en México: La Reforma Municipal de 1983, una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988", Gustavo Garza (comp.), México, El Colmes, pp. 121-151.

¹⁰ Guerrero, Omar. (1999). Teoría administrativa del Estado (1ª. Ed.). México: Oxford.

Para lograr el fortalecimiento municipal fue necesario el que se llevaran a cabo reformas al Artículo 115 Constitucional, las cuales se describen a continuación iniciando con la descripción del original artículo 115 de la Constitución de 1917¹¹, se señalan los párrafos relacionados con el fortalecimiento del municipio.

El artículo 115 Constitucional, en su texto original de 1917 dice lo siguiente:

“Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

- I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado;
- II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estado y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades;
- III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

En el caso de la Octava reforma realizada durante el periodo del Presidente Miguel de la Madrid, el 3 de Febrero de 1983, esta dice de la siguiente manera: Se asegura el municipio libertad política, económica, administrativa y de gobierno en los siguientes términos:

- a)
- b)
- c)

¹¹ Artículo 115 Constitucional: Historia y Reformas de 1999. México: Cámara de Diputados LVII Legislatura. Noviembre 1999.

- d) Intervención de los municipios, con el concurso de los estados en la prestación de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito.
- e) Derecho de los municipios a percibir contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, participaciones federales, e ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Finalmente el Artículo quedó de la siguiente manera aprobado el día 17 de Junio de 1999 por el Congreso de la Unión:

**Artículo 115 Constitucional Nuevo (Incluye Reformas Aprobadas),
(El texto nuevo de la reforma aparece resaltado en negrillas)**

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

I.-

II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a).-

b)

c)

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquellos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b) Alumbrado público;

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d) Mercados y centrales de abasto;

e) Panteones;

f) Rastro;

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En éste caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a)

b)

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución

alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Las anteriores modificaciones al Artículo 115 Constitucional permitirán que el municipio que es la esencia social y política de nuestro país, sea fortalecido proporcionándole los instrumentos y los medios para lograr un desarrollo adecuado de sus facultades y atribuciones.

El municipio es la institución que hace posible que los mexicanos convivan unos con otros buscando el desarrollo humano, mejor cultura, y una calidad de vida tal que permita la superación de todos.

2.2.- La Descentralización en México

Las instituciones administrativas modernas jurídicamente definidas como organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria, fideicomisos, etc., dentro de la estructura de gobierno están catalogadas como “paraestatales”. La esencia de estas entidades es la autonomía de gestión, motivo por el cual la referencia a ellas es como entidades descentralizadas

Ciertamente esta autonomía es relativa, pues de ningún modo puede caracterizarse en términos absolutos, porque dentro del organismo del Estado el concepto autonomía tiene restricciones naturales. En el Estado todo funciona con arreglo a líneas de mando más o menos rígidas, más o menos flexibles. Estas entidades están articuladas al organismo del estado con relaciones flexibles, unas más, otras menos pero todas las entidades funcionando bajo el principio de la autonomía de gestión.¹²

En el caso específico de Baja California, se ha vivido la descentralización o delegación de funciones estatales hacia los municipios en los últimos años, siendo principalmente las funciones de catastro, sistema de transporte, desarrollo urbano, etc., más las que se refieren a servicios no han sido pasadas a los municipios aún. Por lo que se observa un fenómeno similar al que sucede entre el estado y la federación, en este caso sería entre el estado y el Municipio.

El proceso de descentralización nos lleva a una consolidación del Federalismo, ya que como política pública favorece la eliminación de desequilibrios regionales y locales, llevando a que se logren niveles similares de competencia gubernamental.¹³

¹² Guerrero, Omar. (1989). El Estado y la Administración Pública en México (1ª. Ed.). México:INAP.

¹³ Cabrero Mendoza, Enrique. Las políticas descentralizadoras en México, CIDE, México, 1998.

Esto permite reajustar la relación entre la federación, los estados y los gobiernos locales en materias referidas al ejercicio de atribuciones y capacidades, promoviendo a la vez la participación ciudadana articulando a los distintos ámbitos de gobierno. Responsabilidad tanto del gobierno federal como del estatal es el de revisar en el marco de las facultades concurrentes, que se va a transferir al municipio, esto incluyendo todo el aparato administrativo con los recursos, responsabilidades y atribuciones correspondientes.

La acción de gobierno será más productiva, creativa y transformadora si los gobiernos locales se desenvuelven como centros autónomos de decisión, gestión y distribución de beneficios. Insistir en la centralización desvirtúa todo propósito a favor del federalismo.

El federalismo tiene como atributos que el ejercicio del poder gubernamental pueda ser más democrático y eficaz. Su tesis es que las partes fortalezcan el todo sin desconocer contrastes, medios de cooperación, acuerdos, controversias y estrategias de acción.¹⁴

Aunado a lo anterior, el gobierno estatal cuenta con la capacidad y los recursos suficientes para hacer frente a estas responsabilidades, y más aún cuando se habla de un organismo como la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali (CESPM), el cual tiene una capacidad financiera que le permite ser autónoma en su totalidad, sin requerir de subsidios del gobierno estatal.

Hoy con las reformas realizadas al Artículo 115 Constitucional, es necesario que se implementen mecanismos que permitan la coordinación en las acciones entre el estado y el municipio, esto para llegar a un análisis que permita definir cuáles son los servicios públicos que el ayuntamiento debe de administrar y prestar a la ciudadanía. Procediendo a profesionalizar estos servicios, para que sean

¹⁴ Perspectivas de la Descentralización y del Federalismo en México. Revista IAPEM. Instituto de Administración Pública del Estado de México. 1995

eficaces y eficientes y que a la vez no se conviertan en una carga para los ayuntamientos, esto nos lleva a que se requiere una capacitación y una profesionalización del servicio civil de carrera, lo cual nos permitirá tener a organismos públicos con las estructuras adecuadas para su buen funcionamiento.

2.3.- El Municipio y la Descentralización de los servicios públicos

En algunos estados la descentralización solo ha adquirido la forma de desconcentración administrativa, a través de la cual el gobierno ha delegado algunas de sus funciones en niveles más bajos de la pirámide burocrática pero dentro de los mismos organismos o ministerios gubernamentales. En otros casos el gobierno ha creado organismos especiales localizados fuera de la estructura burocrática central, dichos organismos son controlados indirectamente por el gobierno y tienen a su cargo la provisión de ciertos servicios o funciones. La descentralización significa que el gobierno central transfiere el poder y la autoridad a otras instituciones o a los gobiernos locales, para que estos de acuerdo a las necesidades locales específicas, planteen sus propios proyectos de desarrollo, los lleven a cabo y los evalúen.¹⁵

En las últimas décadas se ha observado que la tendencia que ha predominado en cuanto a las iniciativas de reforma estatal es la de las políticas descentralizadoras. Siendo tres las líneas de acción que se han seguido: fortalecer el federalismo, vigorizar la vida municipal y fomentar el desarrollo regional.

En cuanto a fortalecer el federalismo, esto se ha llevado a cabo mediante el reparto de competencias entre las autoridades centrales y las locales, en una división de esferas que se limitan recíprocamente, buscando que los tres niveles de gobierno compartan la responsabilidad de acciones ahora centralizadas en el nivel federal.

En el periodo 1982-1988, se dio paso al proceso de descentralización gubernamental, en febrero de 1983 se implementaron los Convenios Únicos de

¹⁵ Cabrero Mendoza, Enrique. Las políticas descentralizadoras en México, CIDE, México, 1998.

Desarrollo (CUD), el cual era el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero, por medio del cual los ejecutivos federales y estatales establecen compromisos sobre acciones de competencia y de interés común.

Los CUD permitirían que las administraciones logaran un desarrollo equilibrado a partir de que se llevara la descentralización de programas federales de inversión, así como la transferencia de recursos financieros para fortalecer las finanzas públicas municipales. Las reformas al artículo 115 constitucional tuvieron como finalidad el asignar a los municipios fuentes de ingresos para que pudiesen atender los servicios públicos que les correspondían, y así lograr que se fortaleciera su independencia política.

En la cuestión administrativa, la reforma municipal también señalaba la competencia mínima de los municipios, al delimitar en este texto constitucional los servicios que quedan a cargo del municipio. En lo económico, la reforma municipal señalaba en el artículo 115, los rubros económicos a favor de las haciendas de los municipios que no están sujetos a que les sean otorgados por la legislatura local.

En lo referente al desarrollo regional el gobierno implementó una política que tenía como principal objetivo el que se revertiera el desarrollo regional desequilibrado existente en el país. Teniendo como estrategia principal la incorporación de los gobiernos estatales y municipales a la toma de decisiones sobre inversión pública federal en las localidades a través de los convenios únicos de desarrollo, los programas estratégicos de integración regional, y la política de desarrollo urbano, basada en el impulso al crecimiento ordenado de las ciudades de tamaño medio.

A partir de 1988 y hasta 2000, el proceso descentralizador se orientó menos al fortalecimiento institucional de descentralización y más a intentar un proceso

descentralizador hacia la sociedad civil, como ejemplo tenemos el PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad).

Se observa que todas estas acciones han quedado inconclusas y truncadas debido a la falta de continuidad provocada por los cambios sexenales que hacen que cada presidente en turno le imprima a su sexenio su ideas muy particulares en cuanto a como lograr el desarrollo del país.

Si los cambios no se dan de arriba hacia abajo, es necesario que se invierta la búsqueda de la solución a los problemas de los municipios, siendo necesario que los municipios fomenten una mayor participación de la ciudadanía en las decisiones que afectan el interés común y adopten mecanismos que garanticen la transparencia y la rendición de cuentas.

Estas exigencias definen en gran medida las nuevas responsabilidades y atribuciones que deben de asumir los municipios:

- Fortalecer sus finanzas mediante una mayor eficiencia recaudatoria y la búsqueda de nuevas formas de financiamiento para la ejecución de proyectos estratégicos o la prestación de servicios públicos.

Ello implica superar el rezago de los sistemas catastrales, actualizar la información y modernizar sus funcionamiento para lograr una mayor captación por concepto de impuesto predial, así como introducir procesos de mejora continua en los sistemas de agua potable para hacerlos eficientes y rentables.

- Conforme a las características de cada municipio, sería útil también revisar la posibilidad de incorporar la participación del sector privado en la prestación de los servicios públicos, como ya se realiza en las áreas de

recolección de basura ó en la administración de sistemas de agua potable en otros estados.

- Independientemente del tamaño de los municipios y de su capacidad económica, es necesario promover la modernización de sus sistemas de administración, comenzando con todo lo relativo a las finanzas públicas para logra una mayor transparencia y eficiencia; de la misma manera es importante introducir nuevos esquemas y tomar decisiones para la mejora continua y a largo plazo de los servicios públicos, tales como la seguridad, limpieza, alumbrado público y agua.

Es necesario que como parte del federalismo, se establezcan mesas de trabajo y de concertación *con el gobierno federal, estatal y el municipal*, para que se discuta en torno a sus atribuciones fiscales, de ejecución de programas de desarrollo social, asistenciales, de protección ambiental, de custodia de áreas federales, entre otras, que se pueden transferir a los municipios para fortalecer su capacidad de gobierno y autonomía.

2.4.- El proceso de las políticas públicas

Las políticas públicas son el conjunto de concepciones, criterios, principios, estrategias y líneas fundamentales de acción a partir de las cuales la comunidad organizada como Estado, decide hacer frente a desafíos y problemas que se consideran de naturaleza pública.¹⁶

Si bien las políticas públicas definen espacios de acción no sólo para el gobierno sino también para actores ubicados en los sectores social y privado, las diversas instancias de gobierno cumplen una importante función en el proceso de generación de políticas públicas. Los objetivos esenciales del estado orientan el sentido y el contenido de las políticas públicas. Estas se expresan en decisiones adoptadas en forma de instituciones, programas concretos, criterios, lineamientos y normas.

Las políticas públicas están contenidas no sólo en planes, programas y asignaciones de recursos presupuestales, humanos y materiales, sino en disposiciones constitucionales, leyes, reglamentos, decretos, resoluciones administrativas, así como en decisiones emanadas de cortes, tribunales y órganos constitucionales autónomos.

El proceso de las políticas públicas se puede enmarcar en cuatro acciones principales, las cuales se plasman en la siguiente figura:

¹⁶ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Poder Ejecutivo Federal

El proceso de las políticas públicas



Figura No. 5

La primera etapa, la Identificación de un problema, requiere de entrada una definición del problema, un diagnóstico y tener un pensamiento creativo sobre el problema existente, la definición de los intereses y objetivos, priorizar las solicitudes y demandas, presentar opciones innovadoras, ver las posibilidades de actuar y aún considerar la alternativa de no actuar.

La segunda etapa, alternativas y decisión, consiste en la investigación de posibilidades, examen científico del impacto de hacer como de no hacer nada, se prevén y evalúan los riesgos, se asignan responsabilidades de ejecución y se consideran todos los factores políticos existentes y, finalmente se legitima la política elegida.

En la tercera etapa, implementación, se asignan las partidas presupuestales necesarias para su funcionamiento y puesta en marcha, se dan a conocer las acciones a emprender, se programan los tiempos de ejecución para poder evaluar y controlar las acciones, en esta etapa se establecen las metas del programa.

En la cuarta etapa, evaluación, se compara la ejecución actual con criterios establecidos, se evalúa la eficacia y la efectividad, se establecen estándares de evaluación y se ponderan consecuencias con las consiguientes acciones políticas o reajustes.

Al momento de elaborar una política pública es necesario también tener listo un plan para la terminación de la misma, ya que ésta debe de tener un inicio y una terminación, debiendo de ser aplicadas durante un tiempo previamente acordado, en esta etapa de cierre deberá de determinarse costos, consecuencias, beneficiados y se especifican los problemas que surgen en esta fase de terminación.

Las estructuras mismas de gobierno y los procedimientos aplicados por éstas, están influidas por las políticas públicas adoptadas por el Estado. Los principios a partir de los cuales se definen los espacios de libertad de los individuos, los ámbitos de acción y responsabilidad propios de los sectores social y privado, así como el grado de intervención que corresponde al estado, son un aspecto particularmente importante de las políticas públicas.

Los cambios y reformas que los gobiernos implementan, se legitiman si los ámbitos organizacionales económicos, políticos y sociales en los cuales funcionan, las asimilan a través de procesos de consenso social e institucional que garanticen la continuidad del desarrollo comunitario. En consecuencia, la preservación del Estado y su consolidación supone que sus instituciones deben de ser evaluadas a través de la pertinencia y calidad de las políticas y programas que implementa, y por tanto de la eficacia de los servicios que genera.

Esta visión incorpora el acceso abierto al conocimiento de los procesos de toma de decisiones de gobierno, a través de acuerdos accesibles y transparentes en que los ciudadanos realicen sus libertades de expresión, manifestación, reunión y opinión. Esto implica que quienes se encarguen de la formulación e implementación de las políticas a través de la administración pública, puedan ser amplia y públicamente evaluados en cuanto a la eficiencia, eficacia y pertinencia de sus resultados.¹⁷

Se deben de exigir formas de gobierno que faciliten y fomenten la participación real del ciudadano, abriendo canales de vinculación ciudadana en las políticas, proyectos, acciones y demás gestiones públicas, de lograrse esto la participación nos llevará a la democratización de los gobiernos.

¹⁷ Moctezuma, Patricia. (Septiembre,1999). El Desarrollo local de Mexicali como ámbito de la política local. Ponencia presentada en el Congreso: Gobiernos Locales. El Futuro político de México, Guadalajara, Jalisco, organizado por el ITESO.

* Profesora Titular y Coordinadora de la Maestría en Administración Pública de la Escuela de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Autónoma de Baja California.

2.5.- Sumario.

No se ha logrado una total descentralización, ya que esta no ha tenido la fuerza suficiente ni el apoyo financiero necesario para dar una dinámica y un crecimiento continuo a los municipios, esto ayudaría en lograr abatir el desequilibrio regional existente en el país y que se ha ido recrudeciendo con el paso de los años.

Con las reformas al artículo 115 en el año de 1999 los municipios que han logrado una situación financiera estable, han volteado a los estados para reclamar el que se ponga en práctica lo escrito en el artículo 115 constitucional y han hecho su reclamo para que funciones que actualmente está llevando a cabo el estado, sean pasadas a los municipios, en el caso que aquí se desarrolla es específicamente el manejo de los organismos operadores del sistema de agua potable, alcantarillado sanitario y saneamiento de aguas residuales.

Actualmente el gobierno federal tiene dentro de su programa de trabajo el llevar a cabo una descentralización, ya que cada día se hace más necesario que los bienes y servicios se presten por el orden de gobierno que va a resultar beneficiado con ellos, a la vez que se produce un fortalecimiento de gobierno estatal y municipal los cuales cuentan cada vez con menos ingresos para atender sus necesidades.

Es de reconocer que la situación económica del país y la imperante a nivel mundial no ha hecho que se presenten buenas condiciones económicas en el país que propicien el que el gobierno federal traspase hacia los estados y municipios, recursos que cada vez son más escasos y valiosos, y los que se están trasladando son limitados e insuficientes comparados con las necesidades de los gobiernos municipales y estatales.

Por lo que el gobierno federal tiene como prioridad fortalecer el federalismo para responder a la demanda social por una distribución más equitativa de oportunidades entre regiones, mediante la distribución adecuada de atribuciones y recursos entre los órdenes de gobierno para mejorar la competitividad y cobertura de los servicios públicos.

A la vez que facilitará que cada región sea el principal artífice de su propio destino, con el apoyo del resto de la Federación. En este sentido, promoverá el desarrollo de planes concretos para cada región que sean acordes con las necesidades y vocaciones específicas y que sean congruentes con los procesos de descentralización económica, política y social que vive nuestro país.¹⁸

El actual gobierno ha presentado propuestas de reformas fiscales que permitirían tener unas finanzas más reales y acordes a la situación nacional e internacional, haciendo la observación que no todas a la fecha han sido aprobadas, el partido en el poder no cuenta con la mayoría en el Congreso de la Unión, con lo que el proceso de descentralización no ha avanzado al ritmo que los estados y municipios requieren.

¹⁸ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Poder Ejecutivo Federal

CAPITULO III

METODOLOGÍA

Con la finalidad de conocer la opinión y concepto que tienen los usuarios del servicio de agua potable y drenaje de la Ciudad de Mexicali, siendo el Organismo operador del sistema la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali (CESPM), se llevó a cabo un estudio descriptivo, consistente en un cuestionario de 12 preguntas, que nos permitirán hacer un análisis de la opinión de los usuarios sobre el servicio que reciben, así como de la operación del sistema y de las medidas administrativas implementadas.

3.1.- SUJETO DE ESTUDIO

El sujeto de estudio son los usuarios de la CESPM, tanto en la ciudad como en el valle, actualmente el organismo tiene un total de 215,242 cuentas, entre las que se consideran 200,024 domésticas, 12,970 comerciales, 240 industriales y 2,008 de Dependencias de Gobierno.

La CESPM está dividida en 10 zonas de servicio a la Ciudad de Mexicali y su valle, las cuales se distribuyen de la siguiente manera:

ZONA	NOMBRE	UBICACIÓN
ZONA I	SANTA ISABEL	COLONIA SANTA ISABEL
ZONA II	CALLE ONCE	BLVD.. HEROICO COLEGIO MILITAR S/N
ZONA III	CENTRO CÍVICO	CALZ. INDEPENDENCIA Y CALZ. DE LOS HEROES S/N
ZONA IV	PRO-HOGAR	CALZ. INDEPENDENCIA Y RIO MOCORITO S/N
ZONA V	LAS HADAS	CALZ. G. MORIN Y JAZMINES

ZONA VI	CENTRO COMERCIAL BAJA	BLVD. B. JUÁREZ LOCAL 28
ZONA VII	JARDINES DEL LAGO	BLVD. ANAHUAC NO. 2062
ZONA VIII	CIUDAD MORELOS	5 DE MAYO NO. 905
ZONA IX	GUADALUPE VICTORIA	CALLE 7ma. NO. 667
ZONA X	SAN FELIPE	CENTRO DE GOBIERNO

Se llevó a cabo el llenado de un cuestionario para conocer la opinión de los usuarios de la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali (CESPM) respecto de los servicios que presta, así como de la implementación del corte del servicio a los usuarios que no paguen sus consumos y por último del traspaso de la CESPM al Ayuntamiento de Mexicali.

3.2.- MATERIALES

El cuestionario se aplicó a los usuarios del servicio de agua potable y alcantarillado sanitario que tienen un contrato de servicios con la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali (CESPM), por lo que la información obtenida es exclusivamente relativa a esta institución de servicio, y específicamente en las instalaciones de servicio que este organismo tiene en la Ciudad de Mexicali.

Se buscó que el usuario al contestar el cuestionario nos proporcionara información que nos permitiera valorar la calidad del servicio que presta esta institución a la comunidad, la aprobación o desaprobación de medidas administrativas, así como la visión que tiene el usuario de la institución en cuanto a su manejo.

La selección de los usuarios que llenaron esta encuesta, fué realizada al azar, sin considerar sexo, estado civil, ingresos económicos, escolaridad, etc.

El usuario recibió el cuestionario, el cual en su parte superior como inicio tiene una presentación indicando el propósito del llenado del cuestionario y en que se utilizará la información recabada, resaltando que se utilizará en la elaboración de un trabajo de investigación de un estudiante de la Maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Autónoma de Baja California.

3.3. PROCEDIMIENTO

Tomando como base que la CESPM tiene siete zonas de servicio en la zona urbana, en cada zona se llenaron 50 cuestionarios con usuarios seleccionados al azar para tener una muestra total de 350 cuestionarios. Dichos cuestionarios llevan impreso un número de control para identificar la zona de servicio a la que pertenecen y así tener control de la procedencia de la información. La información de las encuestas fue valorada y mostrada en gráficos que nos muestran las opiniones de los entrevistados y que permiten conocer la opinión respecto al tema investigado.

CAPITULO IV

RESULTADOS

A continuación se presentan las gráficas con las respuestas que los usuarios dieron a los entrevistadores, la encuesta se realizó exclusivamente en la Ciudad de Mexicali, específicamente en las 7 oficinas urbanas de la CESPM, siendo 350 encuestados llenándose el mismo número de cuestionarios, eligiéndose indistintamente las personas al azar.

En el programa Excel se eligieron este tipo de gráficas por su fácil manejo y clara interpretación, ya que se muestra en forma completa la información, con los porcentajes en cada elección así como el número de usuarios que seleccionaron esa respuesta.

No se observó resistencia por parte de los usuarios para el llenado de cada cuestionario, siendo el tiempo empleado en cada uno no mayor a 3 minutos, adicionando a esto que se conservó el anonimato de los usuarios.

RESPUESTAS DE USUARIOS A CUESTIONARIO APLICADO

1.- Cómo califica el servicio que le proporciona la CESPM?

Bueno 81%, 285 usuarios

Malo 14%, 48 usuarios

Excelente 5%, 17 usuarios

2.- El trato que recibe en las oficinas de la CESPM es:

Bueno 64%, 225 usuarios

Excelente 34%, 119 usuarios

Malo 2%, 6 usuarios

3.- Generalmente en que lugar paga el agua?

En la zona asignada 55%, 191 usuarios

En otro lugar 45%, 159 usuarios

4.- El costo del agua es:

Adecuado 55%, 194 usuarios

Caro 30%, 105 usuarios

Barato 15%, 51 usuarios

5.- En qué rango de consumo mensual en metros cúbicos se encuentra Usted?

De 30 a 45 metros cúbicos 75%, 263 usuarios

De 15 a 30 metros cúbicos 25%, 87 usuarios

6.- Cuando ha tenido problemas con el servicio de agua potable y drenaje, la atención es:

Bueno 84%, 295 usuarios

Malo 15%, 52 usuarios

Excelente 1%, 3 usuarios

7.- Cuando reporta una emergencia, en cuántos días es atendida?

El mismo día 84%, 294 usuarios

En 2 (dos) días 16%, 56 usuarios

8.- La calidad del agua que recibe es:

Buena 98%, 342 usuarios

Excelente 2%, 8 usuarios

9.- Cuando usted no paga el recibo, por cuál causa no lo hace:

No le llegó el recibo 36%, 125 usuarios

Otra causa (olvido) 36%, 127 usuarios

Falta de dinero 28%, 98 usuarios

10.- Le han instalado reductor por no pagar:

No 100%, 350 usuarios

Sí 0%, 0 usuarios

11.- Está de acuerdo en que se corte el servicio al usuario que no pague sus consumos:

Sí 70%, 244 usuarios

No 30%, 106 usuarios

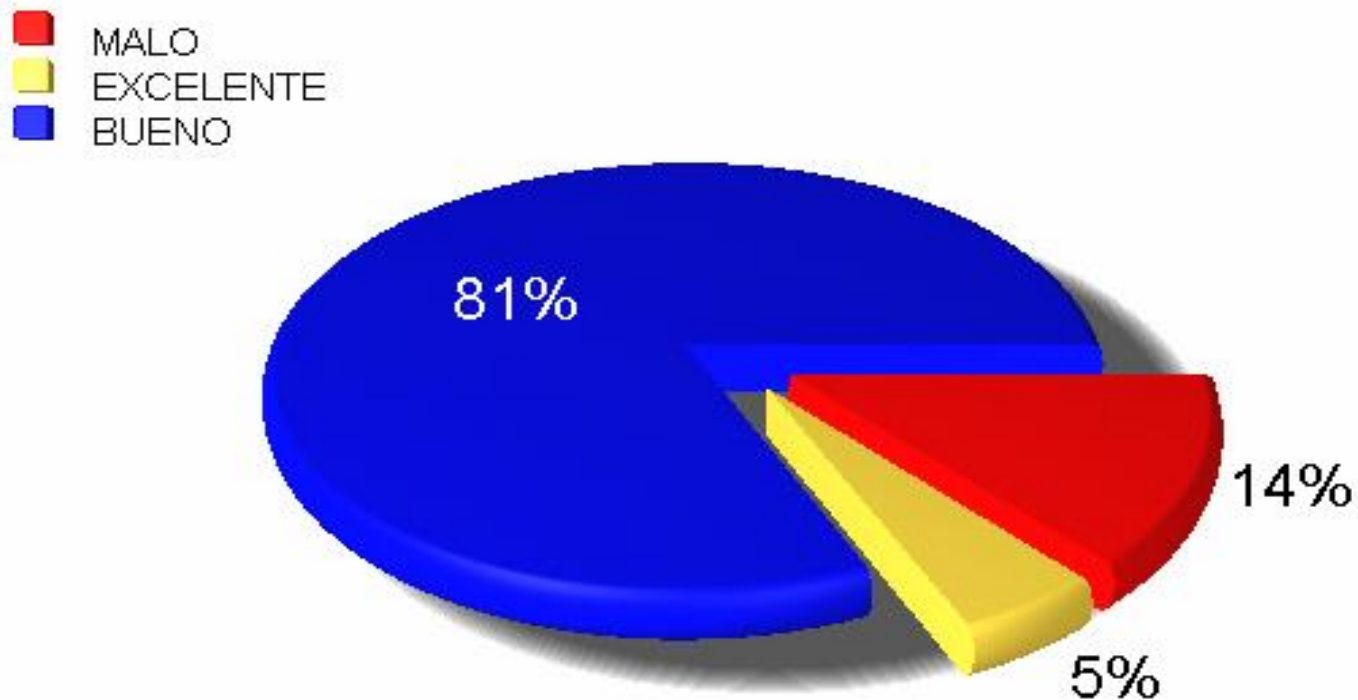
12.- Actualmente la CESPМ es un Organismo descentralizado del Gobierno del Estado, cree que deba ser transferido al Ayuntamiento de Mexicali para su operación y administración?

Sí 73%, 256 usuarios

No 27%, 94 usuarios

4.1.Gráficas de respuestas de usuarios:

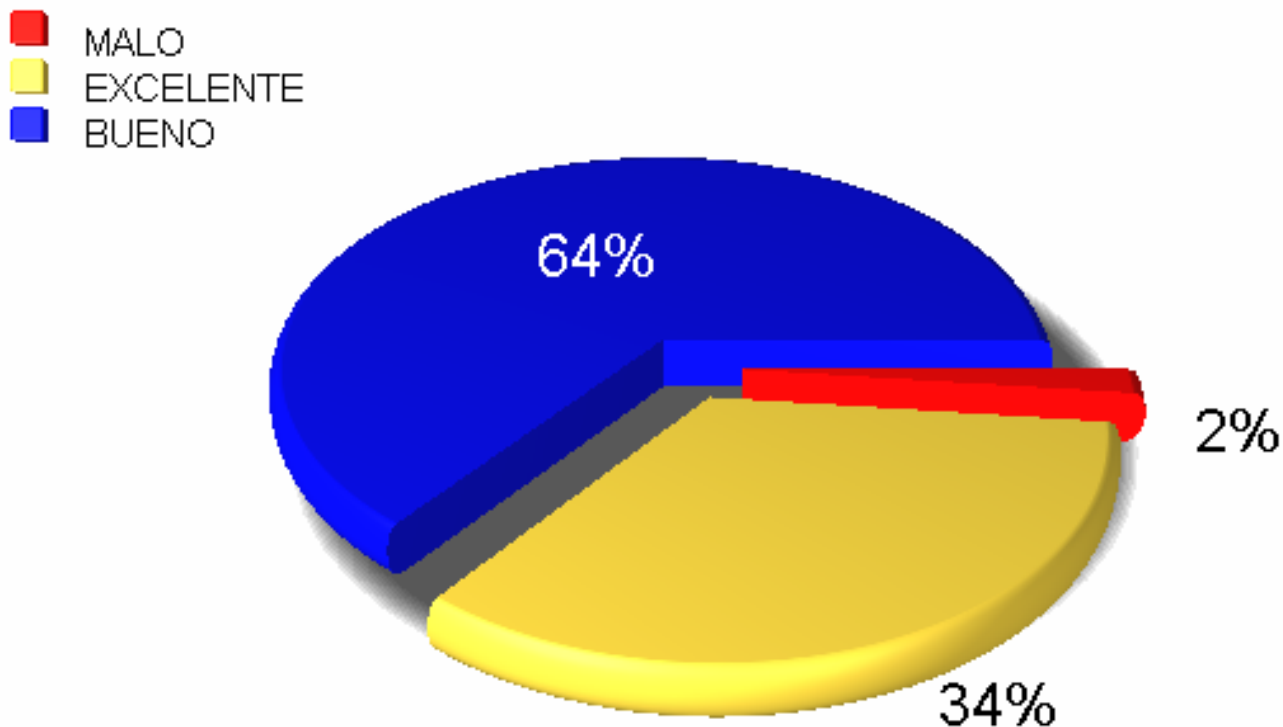
**1.- ¿ COMO CALIFICA EL SERVICIO QUE LE
PROPORCIONA LA CESPM?**



(Figura No. 6)

El 81%, 285 de los encuestados tienen a la CESPM como un organismo que proporciona un buen servicio a la comunidad, lo cual refleja la buena operación del sistema.

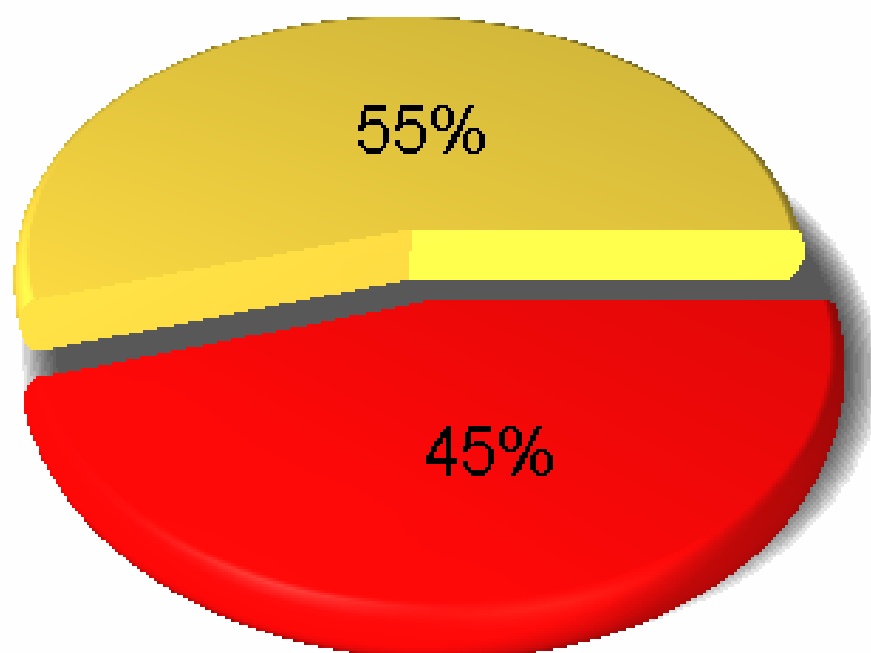
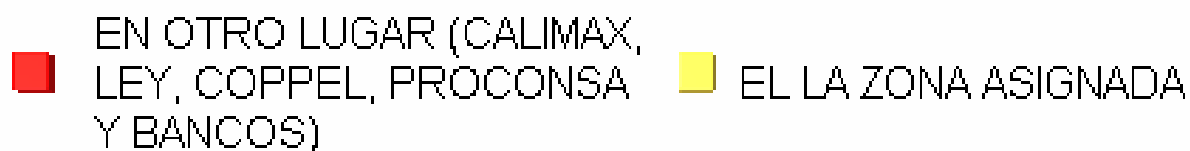
2.- El trato que recibe en las oficinas de la CESPM es:



(Figura No. 7)

En los últimos años la CESPM ha llevado a cabo una intensiva capacitación y preparación del personal que atiende al público, lo cual se observa en que un 34% (119) considera un trato excelente y un 64% (225) un buen trato, lo cual habla de la atención que se le otorga a esta área.

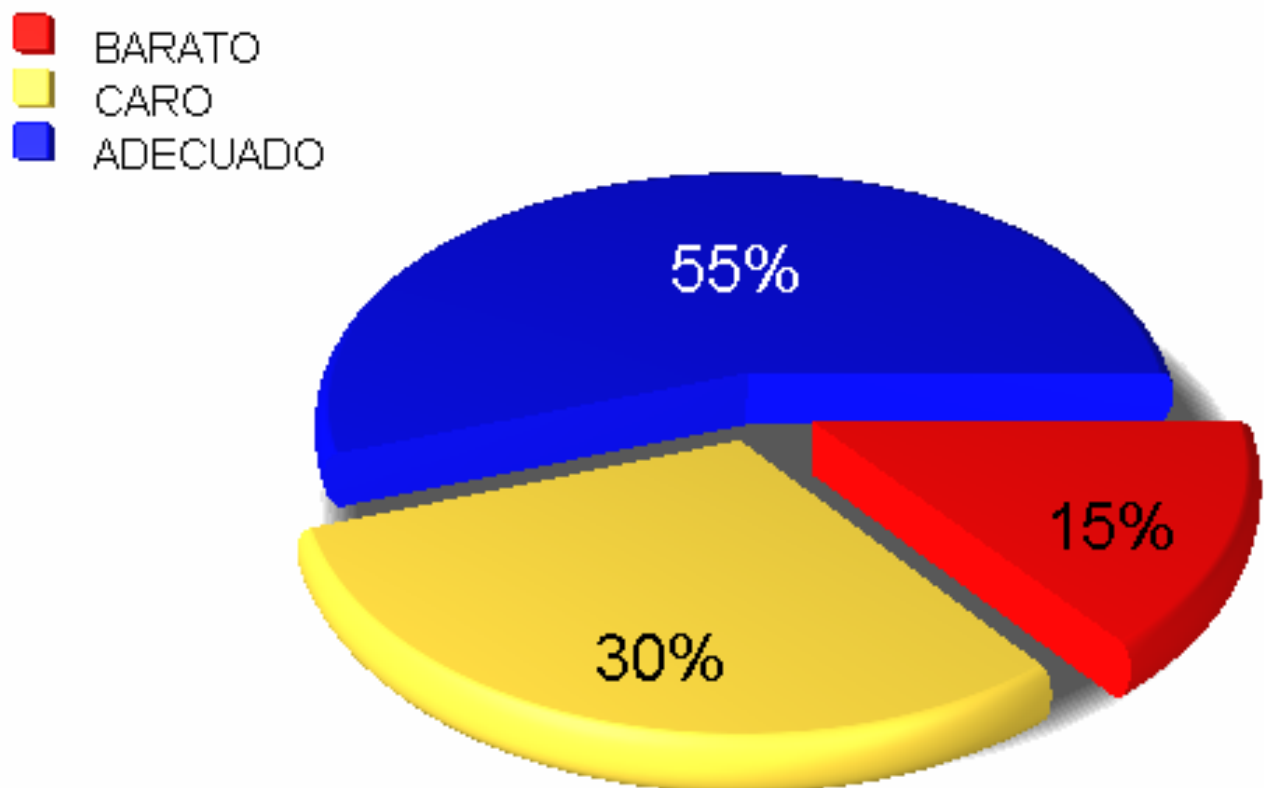
3.- Generalmente en que lugar paga el agua?



(Figura No. 8)

Cuando el usuario lleva a cabo sus pagos se puede observar que el usuario aprovecha las diversas opciones para realizar los pagos por sus consumos, prefiriendo el 55% (191) la zona correspondiente para pago y el 45% (159) hace uso de otros lugares autorizados para el pago del recibo.

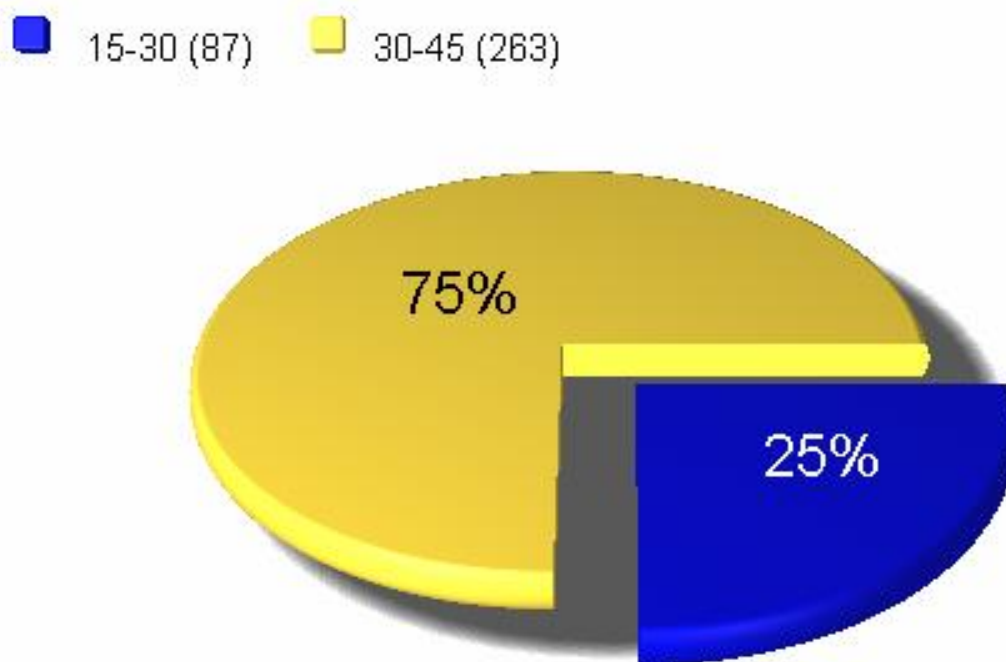
4.- El costo del agua es:



(Figura No. 9)

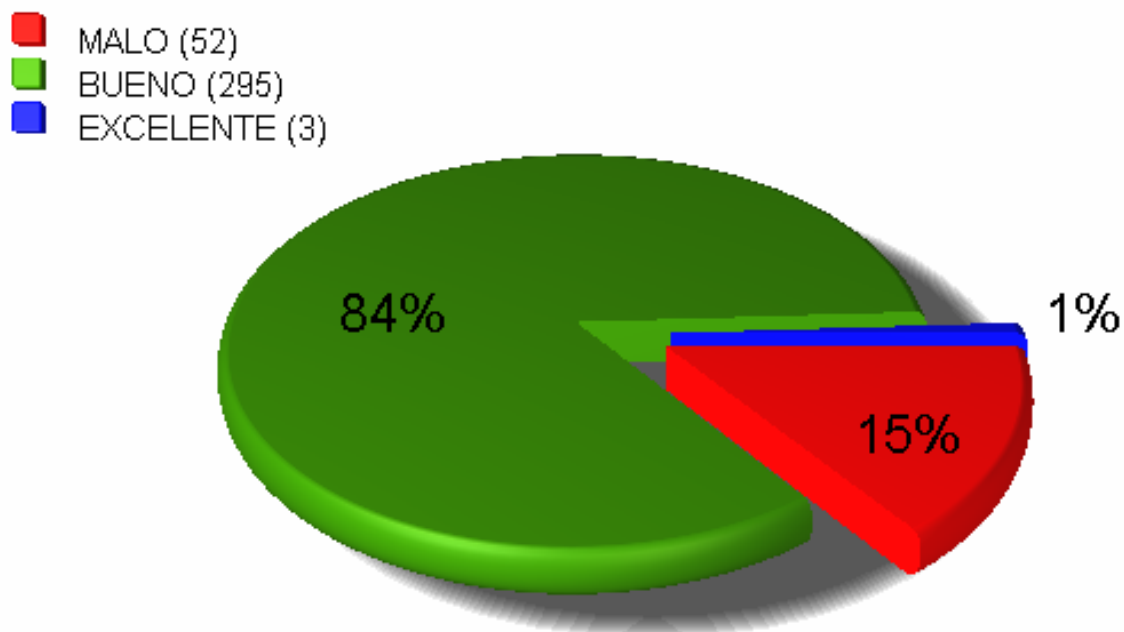
El 55% (194) de los encuestados considera adecuado el costo del servicio, un 15% (51) lo considera barato y un 30% (105) caro.

5.- En qué rango de consumo mensual en metros cúbicos se encuentra Usted?



CESPM, en su gran mayoría son usuarios de uso doméstico, esto se observa en que un 75% tiene consumos entre 30 y 45 metros cúbicos, consumo para una familia de 4-5 miembros, el restante 25% son usuarios de consumo mínimo.

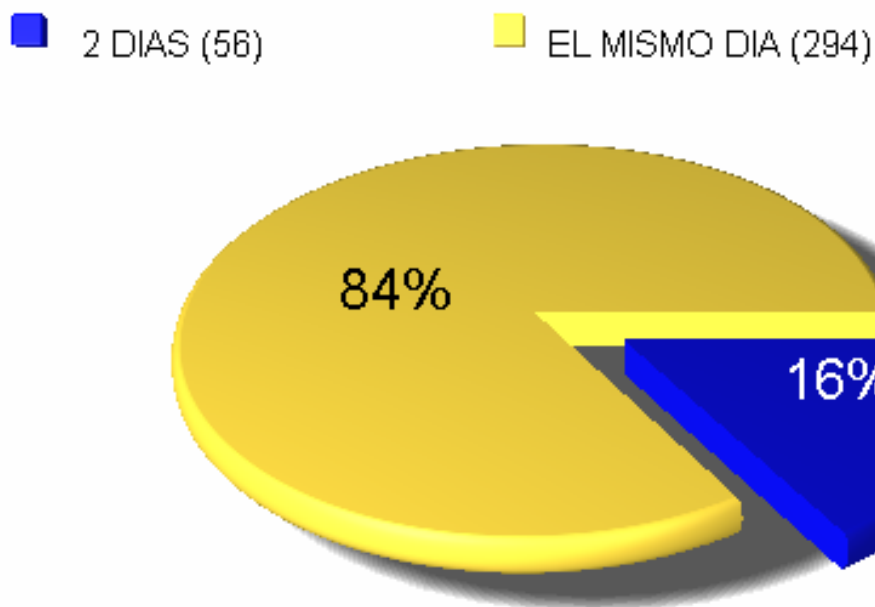
6.- Cuando ha tenido problemas con el servicio de agua potable y drenaje, la atención es:



(Figura No. 11)

El 84% (295) considera un buen servicio lo cual indica que la operación del sistema es adecuada causando el mínimo de problemas a la ciudadanía, el 15% (52) considera que es malo, presentándose la mayoría de las quejas en las zonas sin pavimentar.

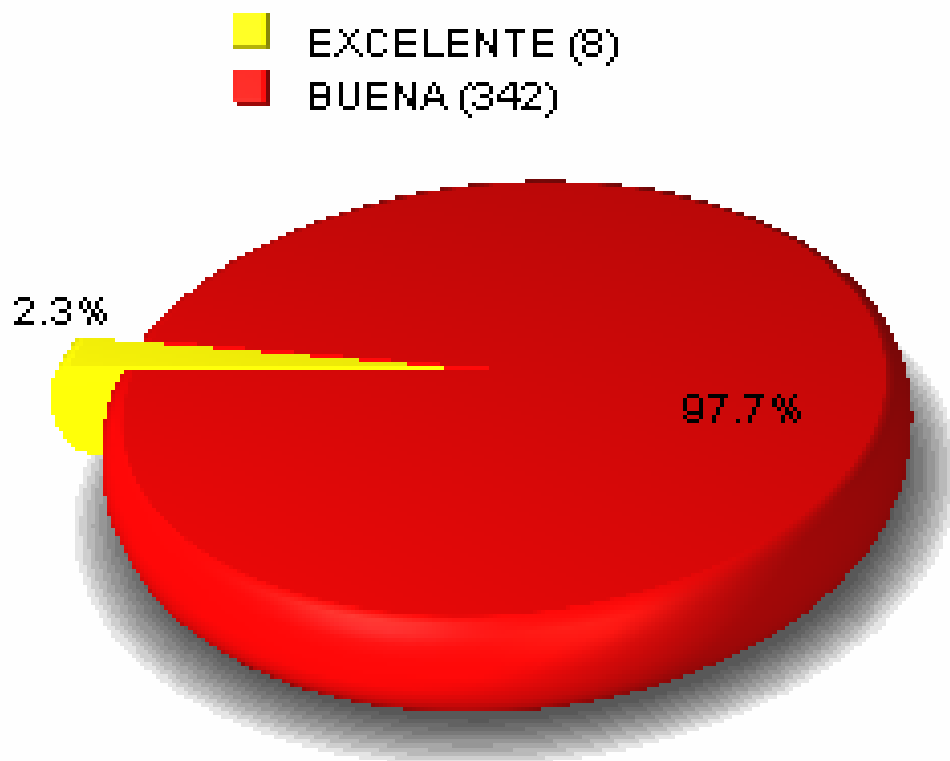
7.- Cuando reporta una emergencia, en cuántos días es atendida?



(Figura No. 12)

El 84% (294) de los usuarios ha sido atendido el mismo día lo cual habla de la capacidad de respuesta del organismo operador, y tan solo el 16% (56) ha sido atendido hasta el segundo día.

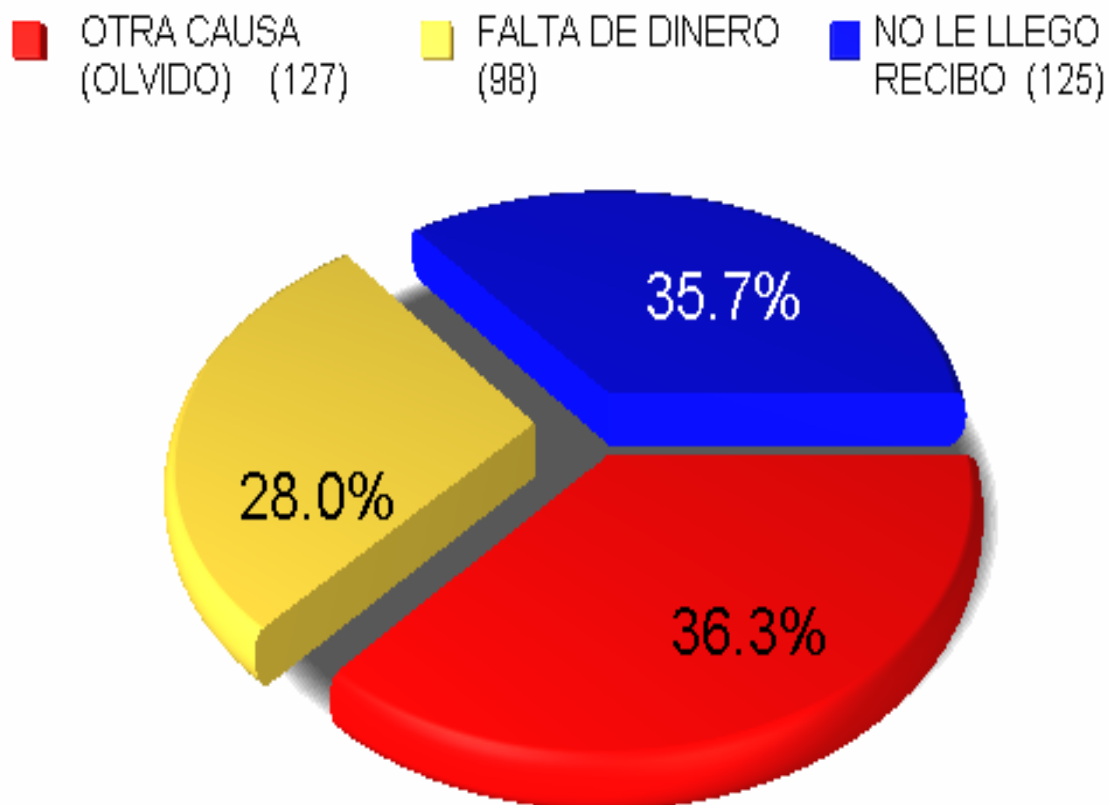
8.- La calidad del agua que recibe es:



(Figura No. 13)

El 98% (342) de los usuarios considera que la calidad del agua que reciben es buena, lo cual es un reflejo de que se llevan a cabo adecuados procesos de tratamiento del agua.

9.- Cuando usted no paga el recibo, por cuál causa no lo hace:

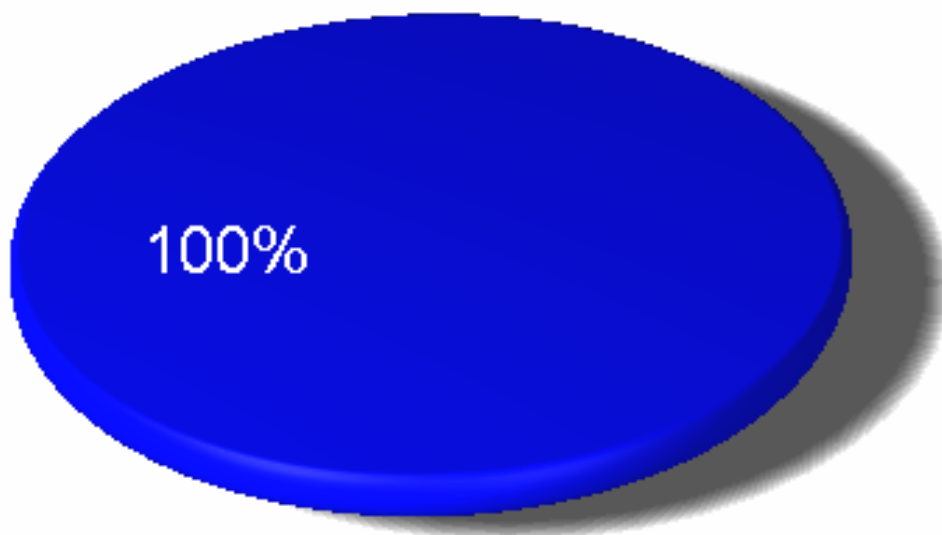


(Figura No. 14)

Un 36.3% (127) por olvido no paga el recibo y otro 35.7% (125) porque no le llega el recibo, lo cual muestra que un 72% no tiene problemas para el pago del recibo del agua, y el restante 28% (98) no cuenta con dinero para pagarlo.

10.- Le han instalado reductor por no pagar:

■ SI ■ NO (350)

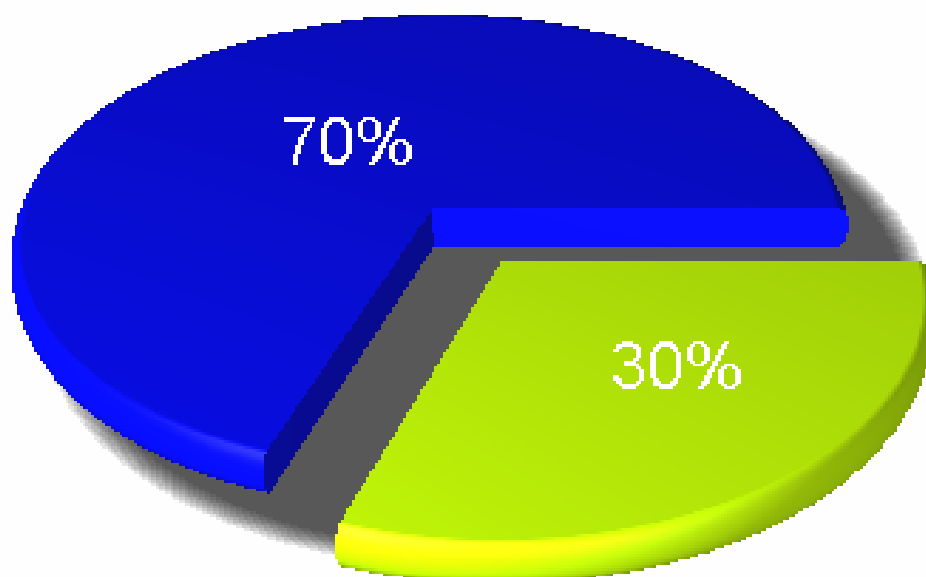


(Figura No. 15)

Considerando que la gente encuestada estaba pagando el recibo de agua, no se detectó alguna que le hayan instalado el reductor, por lo que el 100% no ha tenido esa experiencia.

11.- Está de acuerdo en que se corte el servicio al usuario que no pague sus consumos:

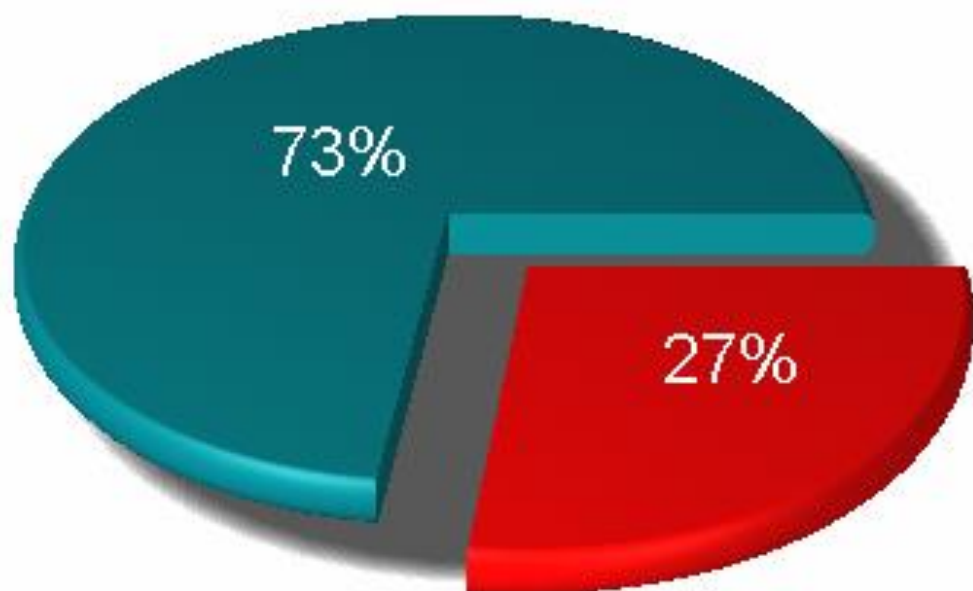
■ SI (106) ■ NO (244)



El 70% (244) de los usuarios sí está de acuerdo en que se corte el servicio a los que no paguen sus consumos, y el 30% (106) no está de acuerdo en que se corte el servicio a los que no paguen por el servicio.

12.- Actualmente la CESPМ es un Organismo descentralizado del Gobierno del Estado, cree que deba ser transferido al Ayuntamiento de Mexicali para su operación y administración?

■ NO (94) ■ SI (256)



CAPITULO V

5.1.- Conclusiones

Parte importante de este trabajo es el comprobar las hipótesis plasmadas en el capítulo I, siendo éstas las siguientes:

H1: Los usuarios de los servicios que proporciona la CESPM están de acuerdo en que se verán beneficiados con un mejor servicio y atención cuando el organismo operador sea transferido del Gobierno del Estado al Ayuntamiento para su operación.

De acuerdo a los resultados de la encuesta, actualmente la ciudadanía en un 81% (figura no. 4) considera que la CESPM está prestando un buen servicio a la comunidad, consideran en un 55% (figura no. 7) que es un servicio con un costo adecuado y el 15% consideran que es barato, en cuanto a la calidad del agua en un 98% (figura no. 11) de los encuestados consideraron que es buena, y en cuanto a que si la CESPM deba de ser transferida al Ayuntamiento de Mexicali, un 73% (figura no. 15) de los encuestados lo considera positivo.

Este cuestionario nos permitió confirmar la hipótesis planteada de que los usuarios estarían de acuerdo en que el organismo operador sea transferido del Gobierno del Estado al Ayuntamiento de Mexicali.

H2: La ciudadanía está de acuerdo en que se lleve a cabo el corte del servicio a usuarios morosos, ya que esto mejorará los ingresos del organismo operador y la operación del mismo.

Los resultados de la encuesta muestran que de los 350 encuestados a ninguno se la ha instalado reductor (figura no. 13), así como que el costo del agua es considerado adecuado y barato (figura no. 7), que solamente el 28% de los usuarios no paga el servicio por falta de dinero (figura no. 12), y en específico a

la pregunta de que si están de acuerdo en que se corte el servicio al usuario que no pague sus consumos, el 70% de los encuestados ((figura no. 14) respondió de manera afirmativa, lo cual comprueba la hipótesis planteada.

Aunado a esto tenemos que es indispensable el apoyo de la población para contar con los recursos económicos suficientes y oportunos, que permitan hacerle frente a la obligación de proveer los servicios, para asegurar la calidad del agua potable que se suministra para uso doméstico y otros usos y así mismo satisfacer las necesidades actuales y futuras en cantidad y calidad, para coadyuvar en el mejoramiento de los niveles de bienestar social y apoyar a las actividades productivas, así como para el desarrollo institucional en beneficio de la eficiencia operativa para mantener y reparar los sistemas.

Las aguas provenientes del Río Colorado no deben de ser consideradas como riqueza de esta zona, sino más bien se deben ver como reserva para todo el Estado, para poder hacer frente al crecimiento demográfico, comercial e industrial.

Los rezagos en agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, deben ser atendidos, estableciendo, sobre la base de los diagnósticos las prioridades más sentidas, que vengán a fortalecer y modernizar la infraestructura con que actualmente se cuenta, con acciones que permitan elevar la calidad de vida de la población ya que los servicios que este organismo presta, son un detonador en la cadena del crecimiento de la ciudad y de las localidades atendidas.

El artículo 115 constitucional¹⁹ establece como obligación de los poderes municipales el prestar los servicios de agua potable, alcantarillado sanitario y saneamiento a su comunidad; no obstante que estas reformas al artículo 115 se

¹⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (septiembre, 2001). 17ª. Edición. México: Trillas.

realizaron a principios de esta década, probablemente en Baja California, se ha rezagado con el resto del país en el acatamiento de esta disposición constitucional, por circunstancias ajenas a los poderes del Estado y los propios municipios, éstas circunstancias que influyen en postergar este tipo de decisiones pueden ser entre otras:

a).- La problemática del constante crecimiento poblacional debido a la migración de los estados del interior de la República, hacia Baja California, qué demanda fuertes inversiones en obras de cabeza para lograr en primer lugar el abasto de agua en bloque, luego la construcción de redes y finalmente la construcción de plantas de tratamiento de agua limpia y aguas residuales. En cierto momento los municipios no cuentan con los recursos para la realización de estas inversiones ni con la capacidad de endeudamiento o negociación con las autoridades federales que apoyan estos propósitos.

b).- Las fuentes de abasto de agua limpia, están a punto de llegar a su máxima explotación en las ciudades de la zona costa del Estado, mientras que en Mexicali y su Valle, los permisos y títulos de explotación han sido rebasados por los consumos reales de tal suerte que se tienen que buscar soluciones conjuntas para todos los municipios de Baja California con el fin de dotar de mayores volúmenes de agua, pero bajo la perspectiva de que sean fuentes seguras de abastecimiento en el corto y largo plazo.

Como política pública del gobierno estatal, la descentralización de organismos hacia el ámbito municipal en los próximos años, la cual es responsabilidad del mismo, es que se habrá de revisar en el marco de las facultades concurrentes, cuales de estas atribuciones con todo el aparato burócrata administrativo, con los recursos y con las responsabilidades, se transfieren al orden municipal.

La descentralización de organismos operadores del agua en el Estado es una decisión del gobierno estatal, no habiéndose llevado a cabo ya que los

organismos tenían problemas financieros y administrativos, en el caso que nos ocupa la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali (CESPM) esta ha repuntado como un organismo eficiente y responsable ante la ciudadanía.

Por lo antes mencionado en cuanto a la descentralización se observan dos vertientes: el XVII Ayuntamiento solicitando la transferencia de las funciones de la CESPM bajo su responsabilidad apegándose y sobre todo dando cumplimiento a las modificaciones al artículo 115 Constitucional, y la que indica que bajo el gobierno estatal el abastecimiento del agua a la ciudadanía ha sido eficiente.

Actualmente la ciudadanía, teniendo como apoyo el cuestionario realizado, tiene una buena opinión respecto al servicio que proporciona la CESPM a la comunidad, y además considera que el sistema debe de ser transferido al Ayuntamiento para su operación y administración.

En lo referente a la falta de pago de los usuarios, este es el principal factor de que los Organismos operadores tengan problemas de cartera vencida ó de cuentas incobrables, la solución ideal, pero no la más popular es el corte ó suspensión de los servicios, en especial en esta zona tan calurosa del país ya que las temperaturas en verano se incrementan en forma considerable como en ninguna otra región de México.

Existen formas muy variadas de cortar ó suspender el servicio, por lo que se tendrán que probar todas ellas y buscar cual es la más efectiva para el tipo de usuarios que existen en cada zona.

Parte esencial del fortalecimiento de un Organismo operador es el no contar con cartera vencida, para lo que se deben de implementar medidas para que no se tenga este tipo de problema, y de tenerse, se deberán de tomar las medidas necesarias para la reducción y/o eliminación de la misma.

Para que un Organismo operador pueda contar con una buena eficiencia en la cobranza es fundamental el que pueda contar con la facultad para poder cortar o suspender el servicio al usuario moroso.

En el caso de Baja California y específicamente en Mexicali, no se tiene la facultad de cortar el servicio al usuario doméstico, solamente al usuario comercial y al industrial, el corte del servicio, por siempre, ha sido la herramienta por excelencia con la que casi todos los Organismos Administradores del país han podido erradicar la cultura de no pago y las carteras vencidas o cuentas incobrables eternas.

Sólo en 20 Estados del país la legislación local permite el corte ó suspensión de los servicios, pero hay que ver y analizar los argumentos de las Legislaturas Estatales que se niegan a autorizar el corte del servicio, ya que su principal argumento es de que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos está prohibido el corte del servicio.

Al analizar la Ley General de Salud, en su artículo 121, dice:

“Las personas que intervengan en el abastecimiento de agua no podrán suprimir la dotación de servicios de agua potable y avenamiento de los edificios habitados, excepto en los casos que determinen las disposiciones generales aplicables”.

En tal sentido, analizando lo anterior, se observa que solo se trata de prevenir problemas de salud pública, y que solo se establece la prohibición para edificios habitados, esto implica que no se refiere a inmuebles destinados a un uso distinto, como lo es el uso comercial, el industrial, las oficinas de gobierno, las escuelas privadas y otros.

Además el propio artículo establece que no podrá realizarse la suspensión del servicio, pero también establece una excepción, la cual consiste en que el hacer el corte debe de estar previsto en una disposición general, o lo que determine ésta en su caso. Pero qué significa que esté previsto en una disposición de carácter general, significa que si el Reglamento Municipal, la Ley Estatal ó alguna Ley General de carácter Federal establecen el corte o suspensión del servicio, éste se podrá realizar.

Sin duda la herramienta más práctica y utilizada ha sido el corte del servicio, ya que entre más cortes del servicio se realizan por día, más usuarios pagan puntualmente, y a la inversa, cuando se dejan de realizar cortes y suspensiones de los servicios, la cartera vencida tiende a aumentar en montos y en números de usuarios²⁰.

El resultado del cuestionario aplicado permite observar que la mayoría de la población aprueba el que se lleve a cabo el corte a los morosos, con la visión de que los que sí pagan están pagando por los que no lo hacen, lo cual no es justo ni correcto.

Por lo que será necesario implementar el corte del servicio pero como medida extrema, analizando ante todo la situación económica de las personas y su modo de vida, es necesario que antes de tomar la medida de corte se le notifique hasta por tres ocasiones al usuario del problema existente y se le brinden las condiciones necesarias para que se ponga al corriente en sus adeudos, pudiendo ser mediante la elaboración de convenios de pago para que se pueda ir poniendo al corriente de acuerdo a sus posibilidades.

²⁰ Trillo Arroyo, V. (2001). Aspectos legales del agua potable. México: Instituto Mexicano del Agua Potable.

5.2.- Recomendaciones

Como parte de una investigación adicional, es necesario que se analicen y evalúen los indicadores de eficiencia los cuales mostrarán el estado en que se encuentra operando el organismo, siendo estos los siguientes:

Eficiencia general del Organismo

Eficiencia Comercial

Eficiencia Operacional

Eficiencia Financiera

Eficiencia Administrativa

Estos ó los indicadores que se generen de éstos, deben de precisar si los resultados son positivos, el Organismo va avanzando o, en caso de ser iguales ó negativos, hacer los ajustes correspondientes. A la vez es necesario contar con indicadores de gestión, los cuales nos muestran los resultados de la operación del sistema en variables que permiten la repercusión en beneficio de la comunidad, siendo estos los siguientes:

INDICADOR	UNIDAD/MEDIDA
Población servida con agua potable	% población/total
Población servida con alcantarillado	% población total
Dotación litros/habitante/día (l/h/d)	l/h/d
Producción promedio por toma/mes	M3/toma/mes
Potabilización o desinfección	%/potabilización
Pérdidas de agua no contabilizada	%/pérdidas
Indice nominal de medición	%/medición
Eficiencia de cobranza	%/eficiencia
Gastos de energía eléctrica	%/total/ingresos
Valor promedio recaudado por toma	\$/toma/mes

Estos indicadores de gestión son resultados numéricos de la actuación de la institución, que sirven de insumo para realizar una evaluación del desarrollo del Organismo operador.

La planeación no es una evaluación de factores estáticos, sino dinámicos, que sirven para la toma de decisiones en los Organismos Administradores de los servicios.

La revisión de estos indicadores permitirán conocer la capacidad de operación así como el funcionamiento de la administración del organismo operador, dando un rumbo en cuanto a la necesidad de crecimiento o ajustes de la estructura, y en consecuencia a las inversiones a realizar en el sistema para su apropiado funcionamiento.

En lo referente al corte del servicio de agua potable, el organismo debe de llevar a cabo campañas de concientización a la población para evitar el desperdicio del agua así como el pago oportuno de sus consumos, dando a la población la facilidad de realizar convenios que se ajusten a la necesidad y disponibilidad financiera de quienes no puedan pagar, pero a la vez se debe de hacer la observación de que el que no pague no podrá contar con el servicio.

BIBLIOGRAFÍAS

Cabrero Mendoza, Enrique. (1998). Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). México: CIDE.

Carrillo Castro, Alejandro. (1980). La Reforma Administrativa en México (2da. Ed.). México: Porrúa.

Cámara de Diputados de la LVII Legislatura. Comisión de Fortalecimiento Municipal. (Noviembre 1999). Artículo 115 Constitucional: Historia y Reformas 1999.

Comisión Nacional del Agua. (1996). Plan Maestro para el mejoramiento de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento de la ciudad de Mexicali, B.C.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Septiembre, 2001). 17ª Edición. México: Trillas.

Departamento de Recursos Humanos de la Subdirección Comercial de la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali. Informe Anual 2001.

Instituto de Administración Pública del Estado de México. (1995). Perspectivas de la Descentralización y del Federalismo en México.

Guerrero, Omar. (1989). El Estado y la Administración Pública en México. México: INAP.

Guerrero, Omar. (1999). Teoría administrativa del Estado. México: Oxford.
Periódico Oficial del Estado de Baja California, febrero de 1979.

Massolo, Alejandra. (1992), "La descentralización de la gestión pública en México: La Reforma Municipal de 1983", una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988", Gustavo Garza (comp.), México, El Colmex, pp. 121-151.

Moctezuma, Patricia. (1999). Ponencia presentada en el Congreso: Gobiernos Locales. El futuro político de México. Organizado por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, Guadalajara, Jalisco.

Perspectivas de la Descentralización y del Federalismo en México. Revista IAPEM. Instituto de Administración Pública del Estado de México. 1995

Plan Estatal de Desarrollo 2002-2007. Poder Ejecutivo de Baja California.

Plan Municipal de Desarrollo 2002-2004. XVII Ayuntamiento de Mexicali.

Reyes Santos, Marcos. (2003), "La descentralización educativa en Baja California", Revista Nueva Antropología, vol. XIX, # 62 México, CONACULTA/INAH/CONACYT/El Colmes/Univ. De la Cd. De México, abril, pp. 99-120.

Subdirección de Obras de Calidad de la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali. Informe Anual 2001.

Trillo Arroyo, Víctor. (2001). Aspectos Legales del agua potable en México. México: Instituto Mexicano del Agua potable.

APÉNDICE

Cuestionario para recabar la opinión de los usuarios de la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali sobre el servicio de agua potable y drenaje.

“Agradecemos su disposición para el llenado del siguiente cuestionario, la información que Usted proporcione será utilizada para la elaboración de un trabajo de investigación de un estudiante de la Maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Autónoma de Baja California, gracias por su tiempo y apoyo.”

1.- Como califica el servicio que le proporciona la CESPM:

EXCELENTE BUENO MALO

2.- El trato que recibe en las oficinas de la CESPM es:

EXCELENTE BUENO MALO

3.- Generalmente en que lugar paga el agua?

ZONA NO. _____ OTRO _____

4.- El costo del agua es :

CARO ADECUADO BARATO

5.- En que rango de consumo mensual en metros cúbicos se encuentra Usted?

0 – 15 15 - 30 30 – 45 45 – 60 60 – 75

6.- Cuando ha tenido problemas con el servicio de agua potable y drenaje, la atención es:

EXCELENTE BUENO MALO NO HE TENIDO PROBLEMAS

7.- Cuando reporta una emergencia, en cuantos días es atendida:

EL MISMO DIA 2 DIAS _____ DIAS

8.- La calidad del agua que recibe es:

EXCELENTE BUENA MALA

9.- Cuando Usted no paga el recibo, por cuál de las siguientes causas lo hace:

Falta de dinero _____

No le llegó el recibo _____

Otra causa _____

10.- Le han instalado reductor por no pagar:

SI NO

11.- Está de acuerdo en que se corte el servicio al usuario que no pague sus consumos:

SI NO

12.- Actualmente la CESPМ es un organismo descentralizado del Gobierno del Estado, cree que deba de ser transferido al Ayuntamiento de Mexicali para su operación y administración? :

SI NO