

11
2Ej

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

FALLA DE ORIGEN

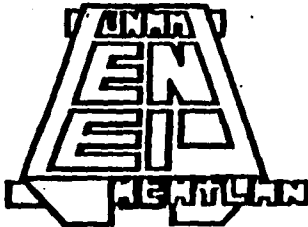
"LA GERENCIA PUBLICA APLICADA EN EL
ORGANISMO DE AGUA POTABLE DE TLALNEPANTLA.
UN ESTUDIO DE CASO DE DESCENTRALIZACION
LOCAL"

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A

MARIA GUADALUPE ENRIQUEZ MENDOZA



ACATLAN EDO. MEXICO 1995



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

2025 04 03 10:00 AM
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

ACATLÁN

**LA GERENCIA PÚBLICA APLICADA EN EL ORGANISMO DE AGUA
POTABLE DE TLALNEPANTLA. UN ESTUDIO DE CASO DE
DESCENTRALIZACIÓN LOCAL**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN
CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PRESENTA**

MARÍA GUADALUPE ENRIQUEZ MENDOZA

ASESOR: MIGUEL RAMÍREZ ZOZAYA

Acatlán Edo de México, Septiembre de 1995

CONTENIDO

Introducción.....	5
CAPITULO I LA PRACTICA DE LA GERENCIA PUBLICA EN LOS GOBIERNOS LOCALES	
1.1. El Nuevo institucionalismo.....	10
1.2. El Enfoque de la Política Pública.....	15
1.2.1. Los Gobiernos Locales.....	18
1.3. La Gerencia Pública.....	23
1.3.1. El Perfil del Gerente Público.....	25
CAPITULO II UNA RESEÑA RECIENTE DEL NUEVO FEDERALISMO MEXICANO.	
2.1. La Crisis de los Municipios Mexicanos.....	32
2.2 El Nuevo Federalismo.....	35
2.3. Hacia Una Perspectiva Democrática Federal.....	41
CAPITULO III LA DESCENTRALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.	
3.1. La Descentralización: Nuevos Darrteros para el Gobierno para el gobierno local.....	46
3.2. La Identificación de los Servicios Públicos.....	51
3.2.1. Criterios y Principios Básicos de la Prestación	

de los Servicios Públicos.....	63
3.3. La Eficiencia de los Servicios Públicos ¿Privatizar o Descentralizar?.....	68

CAPITULO IV LA ADMINISTRACION DEL SERVICIO DE AGUA EN TIALNEPANTLA.

4.1. Aspectos Generales del Municipios de Tlalnepantla.....	76
4.2. Diagnóstico del Agua en el Municipio de Tlalnepantla.....	79
4.3. Características del Organismo Público Descentralizado Municipal de Agua (OPDM) de Tlalnepantla.....	85
4.3.1. Organización y Funcionamiento del Organismo.....	89
4.4. Avances en la Sistematización del Servicio.....	95

CAPITULO V EVALUANDO LAS ESTRATEGIAS GERENCIALES DE LA DIRECCION DEL ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE AGUA DEL MUNICIPIO DE TIALNEPANTLA.

5.1. La Flexibilidad en la Toma de Decisiones.....	100
5.1.1. La Autonomía Política.....	101
5.1.2. La Calidad Total de los Servicios Públicos.....	102
5.2. Las Habilidades Gerenciales de la Dirección.....	105
5.2.1. Estrategias de Personal.....	105
5.2.2. La Filosofía de lo Público.....	107
5.2.3. La Filocofía de Transición:	

del Usuario al Cliente.....	108
5.3. La Continuidad como Elemento de la Modernización Administrativa.....	109
5.3.1. Las Rupturas Administrativas de los "Tránsitos".....	109
5.4. ¿ Es Posible la Gerencia Pública en el Gobierno Local?.....	111
Conclusiones.....	115
Bibilografía.....	122

INTRODUCCION

Este trabajo es un estudio sobre la gerencia pública en los gobiernos locales. Retoma en particular el caso de el Organismo Público Descentralizado Municipal (OPDM). El objetivo es evaluar las condiciones que posibilitan el desarrollo y la implementación de un modelo de gerencia pública en la esfera de decisión de las nuevas formas de organización descentralizada en el terreno municipal mexicano. La gerencia pública dentro de la administración pública es entendida como una tendencia que busca lograr la eficiencia, la eficacia y mayores niveles de legitimidad en el gobierno, a través del uso de tecnologías administrativas modernas que consideren tanto una perspectiva instrumental como la revalorización de los ciudadanos como usuarios de los servicios públicos.

La hipótesis de este trabajo sugiere que para aplicar efectivamente un modelo de gerencia pública en los organismos descentralizados del municipio, se requieren condiciones económico-políticas que favorezcan mayores márgenes de decisión autónoma en la esfera directiva del organismo, estas condiciones a su vez deben ser consideradas a la luz de la relación de autoridad existente entre el organismo y el ayuntamiento.

El OPDM es una de las instituciones que ha logrado "municipalizar" el servicio de agua potable, drenaje y alcantarillado, eficientemente. A través de diferentes

estrategias han podido sistematizar el servicio en sus diferentes facetas, desde la facturación hasta la construcción de obra pública. También se ha podido observar que en los procesos internos de trabajo sobresale el factor humano como pieza central en las políticas y programas de modernización administrativa. Por otro lado también, se puede observar que los procesos externos del organismo en relación a la comunidad dan una mayor importancia a los usuarios, incluso a estos últimos se les revaloriza como "clientes".

De esta forma, el presente trabajo representa una aproximación a los nuevos paradigmas que se han generado recientemente en el campo de la administración pública, para ello, la investigación se ha articulado de la siguiente manera.

En el primer capítulo se establecen los marcos conceptuales que promueven la presencia de la gerencia pública. Considerando que la gerencia pública es una propuesta metodológica de mejoramiento gubernamental, el trabajo inicia con una explicación del nuevo institucionalismo como una corriente que concede prioridad al estudio del gobierno como entidad autónoma decisoria, de aquí se desprende la importancia de los gobiernos locales como medios que concretan las necesidades que se viven en los municipios. En esta parte también se exponen las

características generales que contienen los perfiles y modelos de la gerencia pública.

El nuevo federalismo es el movimiento político-administrativo que reclama la necesidad de reconsiderar la coordinación económica, política, administrativa y jurídica entre los gobiernos federal, estatal y municipal, en un marco que de prioridad a la democracia como principio de organización y convivencia. El nuevo federalismo mexicano debe ser considerado en el nuevo contexto de retos que enfrentan las organizaciones públicas municipales en México, de lo anterior se ocupa precisamente el segundo capítulo de esta tesis.

Para entender la complejidad de las demandas ciudadanas se requiere conocer con profundidad la naturaleza de los servicios públicos municipales. Por otro lado, cabe advertir la dinámica de cambios que estos han sufrido en el Estado de México, entidad que ha experimentado con mayor intensidad los procesos de descentralización de los servicios principalmente en la administración del catastro, la seguridad pública, la limpieza y recientemente el agua potable. Lo anterior se discute en el capítulo tercero, el cual finaliza con el planteamiento que compara la viabilidad eficientista entre las dos disyuntivas a las que han recurrido la mayoría de los

municipios mexicanos hoy en día: la privatización y la descentralización.

En la cuarta parte se explican algunos de los aspectos más generales del municipio de Tlalnepantla. Se proporciona también un diagnóstico detallado de la problemática del agua, destacando los obstáculos más frecuentes en el área de suministro, redes de distribución y desague, infraestructura en obra pública, entre otras. Aquí mismo, se define la organización y el funcionamiento del OPDM, enfatizando la composición y las atribuciones del Consejo Directivo del organismo, debido a que el análisis se concentra en las acciones que lleva a cabo esta esfera de decisión que también es la responsable del buen desempeño del organismo en su conjunto. Para concluir este capítulo se analizan los avances alcanzados por el OPDM en cuanto a la sistematización del servicio.

En el quinto y último capítulo se analizan las condiciones necesarias para ejecutar la metodología de la gerencia pública desde tres marcos de referencia: la flexibilidad en la toma de decisiones, las habilidades gerenciales de la dirección y la continuidad político-administrativa en el organismo.

Debemos aclarar que este trabajo se apoyo en la revisión de la literatura actualizada en materia de administración pública por un lado, pero por el otro, se llevo a cabo un trabajo de campo que consistió en constantes entrevistas con el personal del organismo, trabajadores, empleados y funcionarios directivos, además, se consultaron diferentes documentos internos y se recogieron diferentes opiniones entre los usuarios, sin embargo, se encontraron importantes obstáculos para documentar integralmente la investigación, por lo que, la misma puede estar limitada como la mayoría de los trabajos que buscan estudiar la modernización pública en los ayuntamientos.

Para concluir esperamos que este documento colabore aunque sea modestamente al cultivo de los estudios de mejoramiento gubernamental desde una perspectiva promisoría como lo es la gerencia pública moderna.

CAPITULO I LA PRACTICA DE LA GERENCIA PUBLICA EN LOS GOBIERNOS LOCALES.

1.1. El Nuevo institucionalismo

El Nuevo Institucionalismo¹ es uno de los movimientos más influyentes en las ciencias sociales de hoy en día. En la Economía y en la Sociología esta corriente tiene una vigencia muy importante, debido a que las instituciones como el "mercado", el "Estado" o la "familia" son categorías centrales en los debates que se presentan en las sociedades contemporáneas.

Por otro lado, en la Ciencia Política también existe una fuerte preocupación por las instituciones. Para un mejor entendimiento del fenómeno neoinstitucionalista necesitamos desagregar el análisis en dos niveles. Primero, el nuevo institucionalismo en Ciencia Política se expresa en el "Regreso al Estado".² Desde este punto de vista, el término

¹ Los impactos del nuevo institucionalismo sobre la administración pública han sido desarrollados por Miguel Ramírez en *La Gerencia Pública en las Sociedades en Transición*, Mimeo, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1995.

² El movimiento intelectual conocido como "Regreso al Estado" tuvo lugar a finales de la década de los ochenta y postulaba principalmente una recuperación del Estado como realidad política, pues como se recordara el Estado como concepto se había diluido en términos tales como el de "Gobierno" y el de "Sistema político". Según Almond "...la tendencia abandonar el concepto de Estado y suplantarlo por otros conceptos, fue atribuible a la enorme movilización política que tuvo lugar en el mundo occidental en los siglos diecinueve y veinte y la

neoinstitucionalismo vuelve a resaltar con fuerza la relativa autonomía de lo político, y se vuelve a dirigir la vista hacia temas de reforma de instituciones políticas.

En la lógica neoinstitucional, el Estado goza de una relativa autonomía con respecto a los grupos y clases sociales para diseñar el contenido y la forma de las políticas públicas. El neoinstitucionalismo como paradigma de las ciencias sociales, capitaliza las necesidades de cambios de las sociedades recientes. Esta fase de las ciencias sociales ha sido percibido claramente por Shultze "...si en el pasado reciente habían constituido el centro de interés de la ciencia política las preguntas sobre los "outcomes" materiales de la política dentro de la investigación de las "policies", desde hace un tiempo se refuerzan las preguntas sobre los presupuestos de las decisiones públicas, en este sentido, los sistemas político-administrativos no se contemplan sólo como una superestructura, ni son sólo la variable dependiente de los conflictos y las relaciones de fuerzas sociales".³

proliferación de nuevas instituciones políticas -partidos políticos, grupos de presión, medios de comunicación, y semejantes a estos". Véase G. Almond, "The Return to the State", *American Political Science Review*, v. 82, no. 1988, p. 855. Otro libro importante que destacó en la corriente del "Regreso al Estado" fue el compilado por Peter Evans, Theda Skocpol y Dietrich Rueschemeyer *Bringing the State Back In*, New York: Cambridge University Press, 1985. Para ampliar en el desarrollo del movimiento del "Regreso al Estado" véase el trabajo de G. Almond, S. Flanagan y R. Mundt "Crisis, Elección y Cambio", en *Revista Zona Abierta* 63/64, 1993, pp.45-72.

³ R. Schultze, "El Federalismo en los países industrializados : una perspectiva comparada." en *Revista Contribuciones*, Madrid, no. 4, 1993, p. 19.

Segundo, el "regreso al Estado" tiene una repercusión directa sobre la administración pública. En términos de Dilulio, la variable gerencia pública ("public management"), es parte del "Regreso al Estado", es decir, el regreso a los estudios en los cuales el comportamiento de los funcionarios públicos (la actuación de acuerdo a sus preferencias), es visto como una variable independiente que puede afectar las elecciones, decisiones y productos de la política pública. En el plano del estudio de las instituciones políticas Dilulio establece que existe: a) un rechazo a que las instituciones políticas puedan ser entendidas en términos de modelos de interacción entre individuos y grupos racionales autointeresados; b) una aceptación a la idea de que las instituciones políticas tienen un alto grado de autodeterminación o tienen vida propia; c) la creencia de que las instituciones políticas son capaces de formar las fuerzas económicas y sociales.⁴

Desde el enfoque del nuevo institucionalismo los gobiernos como instituciones políticas alcanzan un papel protagónico. Asimismo, dentro del gobierno, la administración pública logra convertirse en el blanco de interés de los grupos sociales, pero también se convierte en el blanco de críticas.

⁴ J. Dilulio, "Recovering the Public Management Variable: Lessons From School, Prisons and Armies", *Public Administration Review*, March/April, 1989, pp. 127-128.

La administración pública se vuelve el foco de crítica debido a la falta de eficiencia de su desempeño. Los orígenes del déficit de la actividad gubernamental como se sabe se pueden hallar en el célebre diagnóstico realizado por la Comisión Trilateral⁵ integrada en 1975 por Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki. Los resultados de este diagnóstico indicaron que las democracias habían producido un incremento sustancial en la actividad gubernamental y un decremento notable en la autoridad gubernamental. Se estableció que los gobiernos habían llegado a tal punto que en ese momento poseían pocos recursos y el más mínimo nivel de autoridad política que en el pasado para responder a las nuevas demandas que exigían los ciudadanos de esas sociedades. De esta manera, comenzó a plantearse una "crisis de gobernabilidad", misma que fue entendida como la incapacidad de los gobernantes en la conducción de la sociedad, como un producto de las demandas excesivas de los ciudadanos, es decir, como una sobrecarga de demandas.

Diferentes hipótesis han sido planteadas sobre la ingobernabilidad, entre las principales destacan las siguientes: a) la ingobernabilidad es el producto de una sobrecarga de demandas a las que el estado responde con la

⁵ Véase M. Crozier, S. Huntington y J. Watanuki, *The Crisis of Democracy*, New York University Press, 1975. Para una revisión actualizada de este diagnóstico véase "The Ungovernability of Democracy", en: *The American Enterprise*, vol. 4, No.6, 1993. pp. 28-41.

expansión de sus servicios y de su intervención, pero que provoca inevitablemente una crisis fiscal. En este caso ingobernabilidad se considera equivalente a crisis fiscal del estado.⁶

b) la ingobernabilidad no es sólo ni principalmente un problema de acumulación y distribución de recursos, bienes y servicios a los ciudadanos, sino más bien un problema de naturaleza política: el de la autonomía, complejidad, cohesión y legitimidad de las instituciones. ⁷c) la ingobernabilidad es el producto conjunto de una crisis de gestión administrativa del sistema y de una crisis de apoyo político de los ciudadanos a las autoridades, a los gobiernos. En su formulación más compleja, la ingobernabilidad es la suma de una crisis de salida. " Las crisis de salida tienen forma de crisis de racionalidad: el sistema administrativo no logra hacer compatibles o manejar los mecanismos de control que exige el sistema económico. Las crisis de entrada tienen forma de crisis de legitimidad: el sistema legitimatorio no logra mantener el nivel necesario de lealtad de las masas al actuar en los mecanismos de control que exige el sistema económico ".⁸

⁶ J. O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, Nueva York, Saint Marti's Press, 1973.

⁷ N. Bobboi, *Gobernabilidad. Diccionario de Política*. Siglo XXI Editores. pp. 704.

⁸ J. Habermas, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu, 1975.

Después de las severas críticas que se lanzaron en contra del gobierno, las cuales se concatenaron en el concepto de inobernabilidad, algunos autores han sugerido diferentes alternativas para revitalizar al gobierno, es decir, dotarlo de gobernabilidad. Se ha dicho así que, la gobernabilidad posee dos cualidades: eficacia y legitimidad.⁹ La eficacia del gobierno se logra cuando un gobierno es capaz de tomar decisiones que satisfagan las expectativas de los gobernados. Por otra parte, la legitimidad se obtiene cuando un gobierno ha accedido al poder democráticamente y realiza su gestión sin abdicar a la democracia.¹⁰

En el siguiente apartado plantearemos las principales propuestas que han sido sugeridas por los expertos en administración pública en los últimos años.

1.2. LA POLITICA PUBLICA

⁹ S. Giner y J. Colomer, ¿Gobernabilidad para qué?, en *Claves de Razón Práctica*, no. 3. Véase también S. Giner y X. Arbós *La Gobernabilidad: Ciudadanía y Democracia*, Siglo XXI, Madrid, 1992.

¹⁰ V. Camps La Trivialización de la Política, en *Claves de Razón Práctica*, Madrid, no. 37, noviembre de 1993, p.16.

Uno de los últimos desarrollos de la ciencia política y la administración pública ha sido el enfoque de la política pública. A pesar de que esta corriente surgió a principios de la década de los cincuenta,¹¹ no fue sino hasta después de que se planteó el problema de la Reforma del Estado a finales de la década de los ochenta, cuando la política pública comenzó a tomar forma como una respuesta a la crisis de la administración pública, o como una tecnología de gobierno útil para propiciar la Reforma del Estado.¹²

Algunos autores han establecido que la política pública puede ser un instrumento eficaz para el problema de la Reforma del Estado, y en particular del problema de la ingobernabilidad "...una opción de gobernabilidad ante problemas de complejidad y magnitud, además de otros ingredientes de ingobernabilidad (....) es la gerencia pública por "policies" (políticas) que capacita a los gobiernos para pronosticar a corto plazo y actuar con actitud ante cambios inmediatos. La "policy" pública puede fungir como un patrón de acción de gobierno destinado a resolver demandas conflictivas y proveer de los incentivos para la cooperación social".¹³

¹¹ Para una revisión completa de este momento del desarrollo de la política pública, es decir, de la propuesta hecha por Harold Lasswell, consúltese H. Martínez *Aproximación al Análisis de la Disciplina de la Política Pública y su Posible Desarrollo en México*, CIDE, Tesis de Maestría, 1994. Principalmente los capítulos I y II

¹² O. Guerrero, "Políticas Públicas para la Reforma del Estado Moderno", en *La Revista del Colegio*, Colección Política y Administración, *La Reforma del Estado*, t. II, marzo de 1992, México, p. 59.

¹³ O. Guerrero, *Ingobernabilidad y Políticas Públicas*, FCPS/UNAM, s.f., pp. 33-34.

Por otra parte, las "policies" como patrones de conducta del gobierno para estimular la cooperación social e inhibir el conflicto,¹⁴ puede ayudar a la formación de acciones de gobierno más aptas y útiles. Bajo esta lógica, la "policy" puede ser elaborada como un programa de acción. Tal programa consistiría en dos o más ideas entrelazadas, que proveen un aparato capaz de dirigir la acción y generar una opción específica desde un conjunto previsto de resultados.

Según Guerrero, "el potencial de elaboración de "policies" como programa de acción, consiste en capacitar para el razonamiento y la corrección de la dirección de la acción del gobierno".¹⁵

La política pública ha sido entendida primeramente como una ciencia de la acción, como una ciencia primordialmente pragmática. Algunos la asimilan análogamente como una área de los estudios de gobierno. Desde esta última perspectiva parece existir la necesidad de hallar un vínculo más estrecho entre "el

¹⁴ F. Frohock *Public Policy*, Prentice Hall, 1979

¹⁵ O. Guerrero, *Ibidem*, p. 35.

estudio de los asuntos públicos, gobierno y las políticas públicas."¹⁶

En síntesis, la política pública se presenta como una fuerte opción para lograr el mejoramiento del papel del gobierno. Representa también un enfoque muy depurado de la ciencia política y la administración para elevar el rendimiento del sector público. Debido a esto, en este trabajo se ha planteado la necesidad de estudiar esta herramienta metodológica para contextualizar la situación del gobierno como institución a nivel general, pero también será de utilidad para conocer la situación actual de los gobiernos locales.

1.2.1 LOS GOBIERNOS LOCALES

Dentro de los estudios de política pública resalta con particular importancia el área de los gobiernos locales. La reapertura de los gobiernos locales como foco de estudio en la ciencia política y la administración pública, coincide con las dos tendencias que caracterizan la evolución de los sistemas políticos occidentales, y en particular europeos, desde la

¹⁶ L. Aguilar *Hacia Una Disciplina de las Políticas Públicas*, Revista Perfiles Latinoamericanos, FLACSO, no.3, 1993, p. 7.

década de los ochenta: la descentralización territorial del poder y la integración supranacional.

Como quiera que sea la multiplicación de las intervenciones públicas y las presiones de las élites periféricas sobre el centro sobrecargado han favorecido la institucionalización o el reforzamiento de los gobiernos subcentrales, dotados de un papel cada vez más relevante como generadores de políticas autónomas y como implementadores necesarios de las políticas centrales.

Por otro lado, la dinámica de la integración europea a supuesto la integración del sistema comunitario como nivel superior de gobierno, donde se negocian y deciden políticas cuya aplicación efectiva corresponde a los Estados miembros, según la distribución interna de las competencias "...por tanto, puede afirmarse que las relaciones intergubernamentales (RIG) son un factor constitutivo de la mayoría de las políticas públicas "17

Según Morata, el mérito principal del análisis RIG consiste en haber integrado el pluralismo institucional y

17 F. Morata. " Políticas Públicas y Relaciones Intergubernamentales ", en: *Documentación Administrativa*, Madrid, no. 224-225, octubre 1990, marzo 1991, pp. 153-154.

territorial en el estudio de los procesos de decisión y ejecución de las políticas públicas, con el objeto de analizar el papel de los distintos actores públicos y privados, sus interacciones y los mecanismos formales o informales de articulación existentes. De acuerdo con lo anterior el objeto de la RIG, no consiste tanto en definir los principios y las técnicas en función de los cuales se estructura el sistema de relaciones entre los distintos niveles de gobierno, cuanto en explicar el funcionamiento concreto de dichas relaciones aplicadas a la solución de problemas específicos (políticas y programas), detectando los obstáculos institucionales, políticos y administrativos que frenan el desarrollo de la coordinación y la cooperación y determinan, el fracaso o la ineficacia de las actuaciones públicas.

De acuerdo con Robert Agranoff¹⁸, el interés por el estudio de las RIG es muy reciente. Se inicia a finales de la década de los años setenta como una superación de los análisis tradicionales de los sistemas unitarios y federales. Durante este tiempo, diferentes autores coincidieron en una serie de trabajos en los que se examinaban las iniciativas que, en las naciones democráticas, contrarrestaban una presunta tendencia natural hacia la centralización. Entre estas iniciativas se incluían: la creación de estados unitarios de órganos

¹⁸ R. Agranoff, "Marcos para el Análisis Comparado de las Relaciones Intergubernamentales", en: M. Merino, *Cambio Político y Gobernabilidad*, CONACYT/CNCPAP, México, 1992, pp.180.

representativos de las regiones llamadas a ejercer poderes transferidos por el centro, los esfuerzos orientados a incrementar la capacidad de actuación de las instituciones locales, y el desarrollo de estructuras político-administrativas de nivel inferior al municipal.¹⁹

Además de la reorganización o nueva organización territorial del poder político, también la descentralización como proceso y el federalismo como un principio de organización han ganado un atractivo que va en aumento. En la Unión Soviética, Europa oriental y medio oriental, se contemplan descentralización y federalismo precisamente como alternativas al centralismo y al totalitarismo.²⁰ El Federalismo se ve casi como un instrumento que podría impedir la caída de los sistemas políticos existentes allí y ofrecería protección frente a la temida balcanización del continente.

En el contexto actual de los cambios políticos mundiales, actualmente el federalismo debe cumplir, ante todo dos funciones: 1) separación y delimitación del poder por medio de una división vertical de poderes y, simultáneamente,

¹⁹ Uno de los autores que ha estudiado el fenómeno del federalismo y las relaciones intergubernamentales ha sido Deil S. Wright, revisese en particular su artículo: "Del Federalismo a las Relaciones Intergubernamentales en EE.UU." CHECAR FUENTE.

²⁰ Agranoff, *Ibidem*, p. 181.

protección de la minoría por medio de la autonomía territorial;
2) la integración de comunidades heterogéneas, principalmente económicas (pero también política y militar), que aspire, a la vez, a la autonomía sociocultural y/o política de la provincia o los Estados miembros.²¹

Como se podrá observar, después de las reformas políticas acontecidas a finales de la década pasada en Europa, se reabrió el expediente de los gobiernos locales, si bien este tema no es nuevo - pues ya se había desarrollado en la figura de los municipios-, parece que éste alcanzó su éjida a raíz de la concatenación de diferentes corrientes académicas provenientes de la Ciencia Política y la Administración Pública. De esta manera, el gobierno local se convirtió en una institución política protagonista, de aquí, la justificación inicial de nuestro planteamiento desde la perspectiva del nuevo institucionalismo.

Toda vez que los gobiernos locales han llamado la atención de los expertos en reformas nacionales político-administrativas, una segunda oleada teórica se ha preocupado por ofrecer enfoques y herramientas metodológicas que contribuyan a entender y proponer soluciones a éste nivel de gobierno. La

²¹ R. Schultze, "El Federalismo en los países Industrializados: una perspectiva comparada", en: *Contribuciones*, no. 4, 1993, pp. 21

Política Pública en un esfuerzo por precisar el estudio del gobierno local²² ha desarrollado el enfoque de las RIG. En consecuencia, las RIG reúnen un conjunto de perspectivas de análisis entre las que destacan el Federalismo y la descentralización entre otras. Sin embargo, en esta investigación se desarrollará también el enfoque de la Gerencia Pública como parte de los estudios de la Política Pública, este será el objetivo del siguiente apartado.

1.3. LA GERENCIA PUBLICA

Una de las corrientes más importantes dentro de los enfoques de la administración pública es el de la Gerencia Pública (Public Management). Esta es una área de estudio relativamente reciente que ha tomado auge a partir de los años sesenta en los Estados Unidos y Europa. En la actualidad la Gerencia Pública se ha convertido en la respuesta más depurada del Estado para enfrentar la crisis de legitimidad de la administración pública.

²² En México se ha promovido un interés creciente por vincular el estudio de las Políticas Públicas y el gobierno local, un ejemplo de esto ha sido la celebración reciente del Diploma Nacional en Políticas Públicas y Gobierno Local, organizado por el Colegio Nacional de Ciencias Políticas en 1995.

La Gerencia Pública contiene una esencia dual. Primero es una tecnología administrativa en la medida en que recurre a instrumentos sofisticados de gobierno para conservar el poder a través de la tecnificación de las decisiones públicas y la resolución de conflictos. Estas dos últimas funciones vendrían a ser desempeñadas por la política pública (Public Policy). En segundo término, la Política Pública es una tecnología de poder en tanto que representa una forma de dar legitimidad al Estado para con la sociedad, es decir, toda vez que el principal argumento de la Gerencia Pública es la eficiencia en el desempeño gubernamental, la legitimidad aparece como un objetivo del Estado que es facilitado precisamente por la expandida creencia de que la Gerencia Pública resuelve estratégica y racionalmente los problemas públicos.

Según Burlaud y Laufer, la Gerencia Pública "...es una respuesta a la crisis de legitimidad de la Administración en su funcionamiento tradicional. En ello reside su necesidad. Lo que la hace eficaz bajo esta perspectiva es que la dirección tiene connotaciones de racionalidad; que la participación de los usuarios tiene connotación de humanidad; que el marketing público tiene connotaciones al mismo tiempo de la racionalidad de la Dirección y de la humanidad de quien se ocupa de las necesidades públicas. "23

²³ A. Burlaud y R. Laufer, *Dirección Pública y Legitimidad*, Inap de España, Madrid, 1989, p. 57

Por su parte, Ricardo Uvalle ha definido a la Gerencia Pública como "...la suma de procesos tecnológicos que dan vida a las decisiones que el Estado adopta (para ellos se dice)... hay que situarla como pieza central de la administración pública, universo multifacético donde la Gerencia Pública adquiere cuerpo de decisiones, programas, políticas y procedimientos que permiten el diseño y ejecución de las decisiones públicas.

"24

Una última definición, es la que proporciona Barry Bozeman, según el cual la Gerencia Pública supone un focus sobre una estrategia (más que sobre una proceso gerencial), sobre relaciones interorganizacionales (más que sobre relaciones intraorganizacionales), y sobre la intersección de la Política Pública y la Gerencia."²⁵

1.3.1. EL PERFIL DEL GERENTE PUBLICO.

A raíz del empleo de la Gerencia Pública como herramienta de mejoramiento del trabajo gubernamental, diferentes autores han enfatizado la importancia de la formación de los gerentes públicos. De esta manera, se ha llegado a tratar de definir un

²⁴ R. Uvalle, "Objetivo y Alcance de la Gerencia Pública", *Revista del LAPEM*, México, 1991, p.85.

²⁵ B. Bozeman, *Public Management. The State of the Art*, Jossey-Bass, California, 1993, p. xiii.

perfil óptimo de gerente público necesario para la realidad de la administración pública.

De acuerdo con Quintín,²⁶ cinco serían las características de un perfil del gerente público deseable:

a) Capacidad para Gerenciar Complejidad: los pronósticos indican que la complejidad en la gestión organizacional irá en ascenso, lo cual exige de la dirección pública una gerencia multidimensional que trascienda el estilo tradicional reduccionista y formalista. Un buen gerente público será aquel que encuentre justamente las estrategias para soslayar los marcos rígidos e inflexibles y realizar una gestión abierta y dinámica, ajena a formulismos.

b) Capacidad para la Movilización del Potencial Humano de las Organizaciones Públicas: esta capacidad de movilización del potencial humano implica aptitud para liderizar una variedad de procesos organizacionales. La teoría gerencial moderna, en este sentido, coincide en destacar el papel del recurso humano como decisivo para el rendimiento organizacional. Consecuentemente, surge la necesidad de diseñar estrategias apropiadas para conducir el delicado y difícil proceso de obtener

²⁶ A. Quintín, " La Especificidad de la Gerencia Pública y la Gerencia Pública Deseable. Precisiones Conceptuales", en: *Memoria Política*, no. 3, 1993, pp. 220-225.

identificación del individuo con la organización y de crear condiciones favorables para la movilización de sus potencialidades.

c) Capacidad para Actuar como Agente de Cambio de la Estructura Estatal: el gerente público, destinado a cumplir funciones estratégicas en el macro-estructural del Estado, puede ser un factor relevante en la renovación profunda del perfil del Estado. Así, al directivo público le puede corresponder un importante rol en los procesos de descentralización, tanto política como administrativa del Estado, en la sustitución de los modelos exclusivamente piramidales por redes sectoriales que permitan la coordinación de las actividades gubernamentales y, por último, en el desarrollo de capacidades para el trabajo en equipo, como principio organizador para las actividades superiores de la administración pública.

d) Capacidades Técnico-políticas: el gerente público debe comprender la interrelación de tres variables fundamentales en torno al sistema sobre el cual actúa: capacidad de gobierno, proyecto de gobierno y gobernabilidad del sistema. En el directivo público se subraya la idea de crear capacidad de gobierno en situaciones complejas de poder compartido; el enlace entre la política y la técnica que se logra en su desempeño lo

mueve a discutir tanto la direccionalidad (objetivos), como las directivas (operaciones y medios).

e) Sensibilidad Ética de la Función Pública: significa que todas las capacidades que pueda desplegar un directivo público en el ejercicio de sus funciones, deben encuadrarse en un marco valorativo, cónsono con los intereses nacionales. En una palabra, debe velarse por que se adquiriera un sentido elevado del servicio público y de la comunidad, al mismo tiempo que para asegurar un manejo adecuado del arsenal administrativo.

De lo anterior, se puede deducir un resumen de las tendencias del perfil del gerente público, éste debe ser emprendedor, con capacidad de negociación, con identidad con el proyecto institucional, orientado al logro institucional. Enrique Cabrero,²⁷ ha identificado claramente las diferencias entre el perfil tradicional del gerente de empresas públicas y las tendencias del nuevo perfil del gerente público (véase cuadro 1).

²⁷ E. Cabrero, *Del Administrador al Gerente Público*, en prensa, 1995, p.87.

CUADRO 1

PERFILES DE GERENTES PÚBLICOS

Nivel decisional y Características	GERENTE EMPRESA PÚBLICA	NVO GERENTE PÚBLICO
NIVEL OPERATIVO		
Antigüedad	-no es indispensable -alta rotación por institución -alta movilidad en puestos	-antigüedad en la empresa -casi nula rotación -baja movilidad en puestos
Itinerarios	-proviene del sect. púb. o priv.	-sect. púb., paraest. o priv.
Formación Profesional	-en inst. púb. y se especializa en el ext.	-inst. púb. o priv.; posgrado téc/alta especialización
NIVEL COORDINADOR-EJECUTIVO		
Antigüedad	-es recomendable -alta rotación por institución -muy alta movilidad en puestos	-antigüedad en la empresa -baja rotación por institución - baja movilidad en puestos
Itinerarios	-posib. carrera de empresario púb. -posib. carreras cíclica tanto en el sect. central como privado	-carrera de empresario-gerente en org. púb. y priv. similares.
Formación Profesional	-inst. púb. y se espec. en áreas admitivas en inst. púb. o priv.	-de base en inst. púb. o priv. con posg. en gestión de org. y pol. espec.
NIVEL ESTRATÉGICO		
Antigüedad	-en sec. púb. indis; en emp. no nec. -alta rotación por institución -mov. en función de la rotación	-en organizaciones similares -baja rotación por institución -baja movilidad en puestos
Itinerarios	-carrera cíclica sec. centr. y paraest.	-carr. de ger. púb. espec. sect.
Formación profesional	-inst. púb., algo en priv. algo en extranj.	-de base inst. púb. o priv. con posg. en admón, gestión púb, economía.
PERFIL DE PERSONALIDAD	-ejecutor -en busca de apoyos y alianzas -identidad con el gpo. o camarilla -orientado a la tarea	-emprendedor -capacidad de negociación -identidad con el proyecto inst -orientado: logro institucional

En el plano internacional Rosabeth Kanter²⁸ señala que son cuatro las tareas del gerente de los noventa: 1) focus: implica la capacidad de discriminar las cuestiones realmente estratégicas y concentración en las mismas; 2) fast: el hipercambio exige respuestas inmediatas; 3) flexibility: significa que el gerente deberá adentrarse sobre la marcha a las transformaciones que va produciendo la ley de los cambios continuos, y, 4) friendly: por cuanto al mundo de la aldea global interrelacionada, es al mismo tiempo un mundo de negociación. El gerente deberá tener una calidad central, la de ser un eximio negociador para poder construir redes que permitan fluidez y den apoyos en término de piso social a la organización.

Según parece desprenderse de las propuestas sobre los perfiles del gerente público deseable, una de las virtudes centrales que deben poseer estos es la facultad y habilidad para poder negociar en un mundo público-administrativo cada vez más complejo.²⁹ Esta habilidad es necesaria tanto en la gestión de los servicios públicos como en la dirección e implementación de los programas sociales.

²⁸ R. Kanter, "Tendencias Gerenciales en los EE.UU", *Investigación Gerencia*, Caracas, 1991, Op. Cit. Bernardo Kliksberg, " Problemas Estratégicos en la Reforma del Estado en la Década de los Noventa", en: *Memoria sobre el redimensionamiento del Estado*, Inap, México, 1991, p.25.

²⁹ Howard Raiffa, ha desarrollado un extenso estudio sobre el fenómeno de la negociación en el terreno gubernamental, véase: *El Arte y la Ciencia de la Negociación*, FCE, México, 1992.

La identificación de algunas de las principales características planteadas por los autores anteriormente citados en torno al perfil del gerente público, nos servirá para analizar la posibilidad de aplicar un modelo de esta naturaleza para el caso de la dirección del organismo de agua potable del municipio de Tlalnepantla.

CAPITULO 2: RESEÑA RECIENTE DEL FEDERALISMO Y EL MUNICIPIO EN MÉXICO.

Como se indicó en el capítulo anterior, la intención de este trabajo es explorar la posibilidad de aplicar un modelo de Gerencia Pública como estrategia de trabajo administrativo en el nivel del gobierno local. En el capítulo anterior, establecimos diferentes características del perfil del gerente público, en este capítulo expondremos una reseña abreviada de la historia reciente de los municipios en México. En los capítulos siguientes analizaremos el vínculo entre Gerencia Pública y Gobierno Municipal, así como la viabilidad de desarrollo entre estas dos realidades de la administración pública mexicana. Por lo pronto, como ya señalamos en este segundo capítulo intentaremos explicar porqué existe hoy en día un resurgimiento del federalismo mexicano.

2.1. LA CRISIS DE LOS MUNICIPIOS MEXICANOS

El diagnóstico municipal mexicano es una crónica de buenas intenciones gubernamentales, inundado de promesas y esperanzas. La reforma de 1983 al Artículo 115 constitucional es representativo en este sentido. Plagado de concesiones administrativas, el municipio enfrenta en la realidad

viscerales desequilibrios financieros que apenas si le permiten sobrevivir. En doce años de emprendida la reforma municipal, los cambios han sido lentos, y mal instrumentados; los servicios públicos si bien han favorecido a los ayuntamientos a través de la descentralización, los esquemas de financiamiento no han correspondido con la dimensión de las responsabilidades administrativas, políticas, económicas y sociales que recientemente han adquirido los municipios mexicanos.³⁰

A lo largo de este último período, los municipios actuaron como testigos presenciales de las reformas constitucionales, en otras palabras, los municipios fueron objetos y no sujetos de la política. Sin embargo, la situación cambió en 1995 pues coincidieron un conjunto de fenómenos políticos y económicos nada frecuentes en la política mexicana.³¹ El blanco de lo que podría considerarse una crisis en el federalismo mexicano se ubicó en el sector de las finanzas municipales

³⁰ En un análisis realizado recientemente, Deil S. Wright, demostró que desde una perspectiva intergubernamental, la actitud de los funcionarios federales y estatales hacia los municipios era rotundamente despectiva; no había una actitud de aprecio hacia el trabajo del gobierno municipal. Véase Deil S. Wright, "Del Federalismo a las Relaciones Intergubernamentales en los Estados Unidos de América: Una Nueva Perspectiva de la Actuación Recíproca entre el Gobierno Nacional, Estatal y Local", en *Estudios Políticos*, Madrid, pp. 5-28.

³¹ De acuerdo con Tonatiuh Guillén si hoy el debate sobre el federalismo se encuentra nuevamente en la agenda nacional, ciertamente se debe a la coyuntura de crisis económica y de las finanzas públicas, pero también se explica por la propia evolución de sus elementos -especialmente entidades federativas y municipios, además de sociedades locales y sus organizaciones- que han acumulado fuertes tensiones con el centralismo en proporción directa al especular desarrollo de sus capacidades instrumentales. Véase Tonatiuh Guillén "Actores Políticos y Proyectos Federalistas", p. 26, en *Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo*, *Ibidem*.

La mecha que inició el cuestionamiento hacia la estructura fiscal federal provino como era de esperarse desde la oposición. La instalación de casetas de peaje ordenada por el presidente municipal panista de Ciudad Juárez, Francisco Villarreal a principios de marzo de 1995, en el puente Córdoba, fronterizo con los Estados Unidos representó una manifestación abierta y directa contra el caduco sistema de coordinación fiscal bajo el cual se regían los ayuntamientos. El desenlace se produjo el 25 de agosto del mismo año, luego de que el edil levantara una huelga de hambre personal con la que consiguió que la Secretaría de Gobernación le aportara el 50 del costo necesario para demoler y volver a construir el puente internacional de Córdoba, estimado en 5.5 millones de dólares. La trascendencia de este evento es de suma importancia para la historia reciente del federalismo mexicano pues, a pesar de que el edil no logro su objetivo de que el municipio captara el cien por ciento de ingresos por concepto de impuesto de peaje, obligó al gobierno federal a reflexionar de manera urgente sobre la estructura de las participaciones federales.

El otro caso que generó una fuerte presión también sobre la cuestión fiscal fue la denuncia hecha por el panista Alberto Cárdenas González, cuando a principios de 1995 al ser nombrado gobernador de Jalisco declaró que las finanzas estatales se encontraban en bancarrota, por lo que era necesario auditar y

castigar a las autoridades estatales priístas que dejaban el cargo.

Estos dos hechos sumados a la devaluación devastadora sufrida por el país a principios de 1995 hicieron que el expediente federalista fuera reabierto e incluso, que el Presidente Ernesto Zedillo dirigiera su atención a este tema otorgando un espacio destacable en el Plan Nacional de Desarrollo 1993-1999. Parte de los postulados presidenciales en torno al Federalismo serán revisados en el siguiente apartado.

2.2. EL NUEVO FEDERALISMO

En marzo de 1995, se organizó en Guadalajara el "Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo." Cabe destacar que el evento había sido organizado por el recientemente electo gobierno panista cuyo actual gobernador Alberto Cárdenas había denunciado el desfaldo de las finanzas públicas en ese estado. Este hecho fue relevante debido a que formó parte de un movimiento amplió entre diferentes gobernadores- panistas y priístas -que se quejaron de la injusta distribución del presupuesto federal. El Foro sirvió para conocer la propuesta del nuevo presidente de México Ernesto Zedillo, el cual entre otras cosas destacó:

- En la construcción de ese nuevo federalismo es imperativo llevar acabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los órdenes estatal y municipal de gobierno.

- El gobierno federal debe ceder espacios reales de acción gubernamental a los estados y municipios, y que ello no significa debilitamiento de su autoridad.

- La integración plural de los ayuntamientos y la fuerza de la participación ciudadana constituyen un gran atractivo para lograrlo. Municipios con mayor libertad y autonomía serán fuentes de creatividad y de nuevas iniciativas.

- Los mecanismos para hacer llegar los recursos a los municipios, no son los más eficientes, y que es primordial el fortalecimiento de este nivel de gobierno, pues el estar más cerca de el contribuyente le permite conocer mejor su requerimientos y demandas. Las reformas deben orientarse hacia la construcción de una nueva coordinación hacendaría que otorgue simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas. El gobierno federal ha dadó los primeros pasos. El pasado 16 de marzo se público el acuerdo que crea el Consejo Asesor Fiscal que comprenderá la formación de un grupo

para estudiar la coordinación hacendaría. Este grupo deberá proponer las soluciones más convenientes en materia de federalismo fiscal en nuestro país, respetando el equilibrio en las finanzas públicas

- El Nuevo Federalismo debe impulsar la unidad respetando la diversidad geográfica, social y cultural. El Federalismo para el porvenir de México debe ser factor para un desarrollo nacional fundado en la suma de regiones fuertes y prósperas, y no en la perpetuación de la desigualdad y los desequilibrios.³²

La mayoría de los que participaron en el Foro se mostraron críticos, sin embargo, los gobernantes panistas fueron los encargados de coordinar la ola de críticas hacia el centralismo, Ernesto Ruffo Appel, primer gobernador panista, reprochó al gobierno federal su autoritarismo centralista aludiendo "...lo que es imprescindible reiterar, es la necesidad de adelgazar al gobierno central mediante la reasignación de facultades, atribuciones y recursos económicos a estados y municipios. Si esto se quiere interpretar como debilitamiento del nivel del gobierno, contundentemente digo: quienes así lo piensan se equivocan. En el mundo contemporáneo, a todos los niveles de

³² E. Zedillo, *Nuevo Federalismo: Estados Soberanos y Municipios Libres*, en Foro Nacional Hacia un Nuevo Federalismo, Guadalajara, marzo de 1995. Las ponencias fueron publicadas en el periódico El Nacional el 7 de mayo de 1995.

organización se concibe más fuerte un sistema coordinadamente descentralizado que uno autoritariamente centralizador".³³

La crítica de Appel se volvió a concentrar sobre el problema del sistema tributario federal, después de explicar porqué este era injusto, recomendó una propuesta para crear un nuevo sistema hacendario consistente de seis puntos para "corregir esta confiscación de sangre del desarrollo regional: 1) una sola caja recaudadora para los impuestos: que los gravámenes de origen municipal, estatal y federal sean cobrados en una sola caja recaudadora, una ventanilla fiscal única, administrada por las entidades locales, bajo la norma y supervisión del gobierno federal; 2) Una nueva fórmula para los ingresos fiscales: a partir de la reasignación de facultades legítimas a las entidades federativas, entre ellas las recaudatorias, éstas conservarán la parte de los ingresos que correspondan a los estados y municipios, y transferirán lo que les corresponda participar para el sostenimiento y operación del gobierno de la unión. Esquema de egresos: sólo la construcción de cuadros básicos de necesidades y carencias sociales, democrática y participativamente localizadas y priorizadas puede, en cada lugar y región permitir una planeación democrática del desarrollo; 3) Una bolsa de apoyo para los estados insuficientemente desarrollados: con las mecánicas

³³ E. Ruffo, "Romper la Resistencia Hacia el Auténtico Federalismo", p.19; en *Foro Nacional Hacia Un Auténtico Federalismo*, *Ibidem*.

descritas, los estados económicamente desarrollados bajo modelos viables sustentables, según respectivamente ocasiones económicas, serían financieramente suficientes. Pero aquellos estados hacendariamente insuficientes serían auxiliados con una bolsa de apoyo; ésta deberá constituirse con parte de los recursos que las entidades aporten al gobierno de la unión, administrada de manera pública y con la sanción del legislativo federal;

4) Una planeación democrática del desarrollo: la planeación nacional debe ser la resultante de ejercicios de consulta en cada entidad integrante de la unión. En ella deben converger las grandes políticas de la vida nacional; 5) Por una asamblea de gobierno para un gobierno de la unión: proponemos la integración formal de una asamblea de gobernadores operativamente funcional, como un dispositivo para la sana ejecución de las políticas macroeconómicas; 6) Proceso de transición: necesitamos planes y planos de corto, mediano y largo plazo. Con los primeros estaremos en la capacidad de enfrentar retos inmediatos, sin tener que esperar que la refederalización de la patria esté viento en popa, solicitemos al gobierno federal promueva una reforma inmediata para modificar la distribución de los recursos tributarios. En un primer acercamiento, propondría la siguiente distribución: 65% a la Federación, 25% a los estados y 10% a los municipios. Que

además implique regresar a las entidades federativas la administración total recaudatoria".³⁴

Por su parte, Cristóbal Arias senador del Partido de la Revolución Democrática mencionó "que la salud financiera de los municipios de los gobiernos estatales es fundamental en el proceso del reforzamiento del federalismo; para ello se deben crear sistemas estatales de coordinación fiscal que identifiquen las fuentes tributarias que puedan ser cedidas a los municipios para que a través de mecanismos imaginativos busquen nuevas fórmulas de distribución participación entre los estados, los municipios y las comunidades."³⁵

En su conjunto, el nuevo federalismo de ser un movimiento amorfo, pasó a la agenda gubernamental como un asunto primordial, para lo cual se creó dentro de la Secretaría de Gobernación, la Coordinación del Nuevo Federalismo, misma que fue presidida por el anterior secretario de gobernación Estebán Moctezuma y la cual tiene como prioridades el cambio de nuevas fórmulas de distribución para invertir la pirámide hacendaria, desaparecer instancias intermediarias entre el municipio y el estado y entre éste y la Federación, además de otorgar plena

³⁴ E. Ruffo, *Ibidem*, p. 20.

³⁵ C. Arias, "Federalismo Mexicano: Límites y Atribuciones", p. 28, en *Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo*, *Ibidem*.

facultad legislativa y restituir la potestad fiscal a los municipios.

2.3. LA PERSPECTIVA DEMOCRATICA DEL MUNICIPIO.

En este capítulo se sugiere que el federalismo mexicano vive un segundo aire - parafraseando a Toenig y Meny, el federalismo es cadáver resucitado-. La afirmación que reza el resurgimiento del federalismo mexicano puede ser apoyada por hechos históricos recientes que encadenados y en su conjunto hacen posible referirse a un nuevo momento de la vida municipal. Desde diferentes trincheras se ha venido planteando la impostergable necesidad de reconsiderar la figura municipal. Una de estas trincheras ha sido la académica misma que desde diferentes ángulos ha hecho propuestas en relación a la problemática local, aunque en el mejor de los casos, el ángulo político ha sido el más socorrido por los especialistas. En este sentido, la preocupación central se concentra en la posibilidad de lograr la democracia en el nivel municipal.

La democracia como esquema de vida ocupó la atención de algunos expertos en estudios municipales en abril de 1994, cuando se celebró el seminario de análisis " En Busca de la

Democracia Municipal", que se llevó acabo en Oaxaca, Mérida, Monterrey, Tijuana y Guadalajara.

Después de analizar temas como la gestión municipal, el cambio político, la democracia cotidiana, la participación ciudadana, la transición política, entre otros, el diagnóstico de la democracia en este espacio de gobierno no fue muy alentador " fuimos en busca de la democracia cotidiana, y encontramos formas de participación , resistencia locales, problemas atávicos de cultura política y dificultades legales y administrativas que están lejos de la calificación democrática. Pero, además, confirmamos que la separación teórica entre representación y participación carece de fundamento empírico en los municipios de México: a pesar de nuestra voluntad explícita de escapar de los conflictos entre partidos políticos, éstos aparecieron a cada paso; unas veces como instrumento de uso para darle cauce y sentido a la participación - con el pretexto de integrar la representación formal de los gobiernos locales- y otras, como obstáculo a la participación de la sociedad e incluso como causa de dificultades inéditas, el hecho es que esas dos palabras que le dan sentido a la democracia son, en la práctica, las hermanas gemelas de la política cotidiana; aunque sabemos que son distintas, es imposible distinguir las con precisión de modo que al final descubrimos el hilo negro: que la ausencia de prácticas democráticas no sólo atañe a los procesos electorales, sino que

atraviesa fundamentalmente por la cultura política de los pueblos (el subrayado es nuestro).³⁶

Se puede afirmar que el tema de la democracia y el del financiamiento han sido los dos principales intereses tanto de académicos como de funcionarios en la reapertura del expediente federalista . En esta sección del trabajo desarrollaremos el primer tema debido a que el segundo ya ha sido tratado.

Desde el punto de vista del debate político sobre la democracia mexicana, el federalismo hoy más que nunca se ha convertido en un laboratorio de experimentaciones interesantes. Para expresar esto solo basta mirar hacia los estados y observar que existen cuatro gobernadores de la oposición en Baja California, Guanajuato, Chihuahua y Jalisco, esto ha provocado que en la opinión pública se fomente la idea del pluralismo político³⁷ y en algunos otros casos se ha llegado a hablar incluso de la transición democrática mexicana.³⁸

³⁶ M. Merino (coord.) *En Busca de la Democracia Municipal. La Participación Ciudadana en el Gobierno Local Mexicano*, Colegio de México, México, 1994, pp.17-18.

³⁷ Véase Ibarra, Guillermo "La Problemática Municipal: Aspectos, Políticos, Económicos y Sociales", en: *La Autoridad Municipal y su Compromiso con la Democracia*, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México 1994, pp. 57-76.

³⁸ Según Antonio Camou, la llamada " transición " mexicana a la democracia constituye una excepción ya que, a diferencia de los casos latinoamericanos, se da en el nuestro una flexible y distintiva articulación entre régimen y sistema político que le a permitido al paradigma PRI/Gobierno para adaptarse a cambiantes condiciones políticas y sociales que parecían amenazar su vigencia; por otro, no se dan en México dos condiciones negativas o desencadenantes capaces de dinamizar la democratización efectiva del régimen/sistema político vigente: la

La democracia desde la perspectiva municipal coinciden muchos actores, principalmente los partidos políticos, debe sustentarse en el respeto a la competencia política sana, esto es posible únicamente si existe un acatamiento al orden constitucional. El Nuevo Federalismo marca la necesidad de una renovada actitud política intergubernamental, la misma se hizo explícita cuando el 17 de enero de 1995, los tres principales partidos políticos nacionales firmaron los "Compromisos para un Acuerdo Político Nacional" y el donde se establecía una cláusula medular para fortalecer el federalismo: "promover con estricto respecto a las soberanías estatales, reformas electorales en las entidades federativas que incorporen los criterios de la reforma electoral federal". Según Lujambio el Acuerdo se refiere a la reforma definitiva a la ley electoral que regula las elecciones nacionales que, en teoría, esta por discutirse próximamente. "...la gran pregunta es cómo promover esos cambios ahora que distintos actores políticos se han pronunciado en favor de que la aprobación de una nueva y definitiva ley electoral se posponga con el argumento de que será hasta 1997 cuando se realice. la próxima elección legislativa intermedia, de manera que no nos corre ninguna prisa."³⁹

primera, más conocida, es la ausencia de fuertes déficit de gobernabilidad, la segunda, a la que no se le ha prestado casi ninguna atención, es la inconveniencia tanto práctica como discursiva de construir un enemigo político. Véase A. Camou "Gobernabilidad y Democracia. Once Tesis sobre la Transición Mexicana", en: *Nexos*, no.170, Febrero de 1992, México, pp. 55-65.

³⁹ Lujambio, Alonso, "Federalismo, Impulsor de la Transición Democrática en México", p.30, en: *Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo*, *Ibidem*.

Por otro lado, la democracia debe ser un factor vital para el desempeño de la administración pública. En este sentido, la democracia debe facilitar el trabajo de los actores gubernamentales, pero también, y sobre todo, el trabajo de la participación ciudadana, ya sea a través de los mecanismos institucionales con el cabildo abierto y el derecho a la audiencia pública. Un gobierno municipal necesita una voluntad firme para aprovechar las experiencias más recientes de formas de participación social. Es necesario por lo tanto, "...inventar un gobierno que sea democrático, que incorpore en los procesos decisorios la participación de los beneficiarios y destinatarios de su acción, los usuarios de los bienes de la ciudad, los ciudadanos que pagan sus impuestos, los sectores populares que disputan un espacio para desarrollar alguna actividad remunerada y que viven en la precariedad."⁴⁰

⁴⁰ Ziocardi, Alicia, "Ciudades y Gobiernos Locales", p.25, en *Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo*, *Ibidem*.

CAPITULO III LA DESCENTRALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

3.1. La Descentralización: Nuevos Derroteros para el Gobierno Local.

En el capítulo anterior se abordó el "problema" de la democracia, en el presente apartado nos referiremos a una "solución" que a menudo ha sido sugerida como respuesta a la crisis que viven muchos de los países latinoamericanos: la descentralización; y en particular, la descentralización de los servicios públicos.

La descentralización como la democracia se convirtió en la primera mitad de la década de los noventa, en uno de los temas más socorridos por los especialistas de la ciencia política y la administración pública, al igual que el tema del neoinstitucionalismo, la descentralización forma parte del repertorio de opciones empleado por los gobiernos de nuestros países. Sin embargo, una pregunta indispensable para entender y evaluar los alcances del término descentralización debería plantearse en los términos siguientes: ¿porqué ha regresado la descentralización?. La respuesta nos ayudará a entender la posibilidad real de los países latinoamericanos en la búsqueda del anhelado desarrollo.

Al parecer se pueden identificar ciertas tendencias en los procesos económicos, sociales y políticos visibles en todo el mundo, que crean escenarios más favorables a los proyectos descentralizadores. Boisier identifica cuatro megatendencias que favorecen la descentralización, mismas que pueden resumirse en: 1) la revolución científica y tecnológica como un fenómeno que, a través de sus efectos en la esfera de la producción, de la información y del transporte, está produciendo un nuevo paisaje industrial que provoca una economía difusa, cuyas características esenciales son: el remplazo del modelo fordista, el quiebre del sindicalismo de gran escala, la preeminencia de los insumos de conocimiento, la presencia de estructuras industriales que incorporan procesos de deslocalización, desconcentración y, eventualmente, de descentralización; 2) el proceso de reestructuración política del Estado y administrativa del gobierno como una fuerza verdaderamente trans-ideológica; 3) hay que apuntar a la creciente y universal demanda de los cuerpos organizados de la sociedad civil por mayores espacios de autorealización, lo que supone tanto descentralización (cesión de poder) como autonomía (campos específicos de competencia). Tanto individuos como colectividades llegan paulatinamente a una mayoría de edad: se toma conciencia de la posibilidad y conveniencia de la capacidad de autogobierno y de autorepresentación; 4) hay que hacer referencia a la tendencia a la privatización de actividades productivas y de servicios como otra megatendencia que contribuye al diseño de escenarios favorables a la descentralización; una mayor descentralización

de las decisiones aparece como uno de los caminos para movilizar recursos mediante nuevos procedimientos y superar deficiencias de gestión y, por otra parte, como una esperanza para mejorar las perspectivas de adaptación al cambio y a la innovación.⁴¹

Más adelante, Boisier señala que la descentralización es reconocer determinadas competencias a organismos que no dependen jurídicamente del Estado (son autónomos). Para que ello pueda ser así, los organismos descentralizados necesitan tener personalidad jurídica propia, presupuesto propio y normas propias de funcionamiento.

Tres dimensiones de descentralización pueden darse en combinación: la descentralización administrativa o funcional, la territorial y la política. La descentralización es administrativa cuando se refiere a sectores o a actividades dentro del sector público: por ejemplo, empresas públicas descentralizadas. La descentralización es territorial, cuando reconoce competencias a organismos cuyo ámbito jurisdiccional es un territorio determinado, por ejemplo, consejos regionales de desarrollo. La descentralización es política, cuando reconoce

⁴¹ Boisier, Sergio, "La Descentralización: un Tema Difuso y Confuso", en Dieter Nohlen, *Descentralización Política y Consolidación Democrática. Europa-América del Sur*, Síntesis-Nueva Sociedad, Madrid, 1991, pp. 25-29.

competencias a organismos políticos electos no subordinados jerárquicamente al Estado.

Partiendo de estas definiciones, se pueden diferenciar: una descentralización o desconcentración administrativa y/o de servicios públicos, con diferentes niveles de autonomía de las entidades desconcentradas; una descentralización de la planificación del desarrollo; y una descentralización político-administrativa, que implica la delegación por parte del Estado central de competencias a organismos políticos electos por voto popular, que tienen un ámbito jurisdiccional en un territorio determinado.⁴²

Otros autores han identificado seis diferentes formas de descentralización gubernamental: 1) descentralización administrativa o desconcentración, 2) descentralización política o devolución, 3) delegación a agencias autónomas, 4) delegación a organizaciones paralelas o desburocratización, 5) privatización, y 6) autogestión o cogestión.⁴³

⁴² Nolte, Detlef, "Procesos de Descentralización en América Latina: un Enfoque comparativo", en Dieter Nohlen, *op. cit.*, pp. 75.

⁴³ Barrios, Sonia, "Realidades y Mitos de la Descentralización Gubernamental", en: *Cuadernos del Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela*, no. 4, septiembre-diciembre de 1984, editorial Ateneo, Caracas, Venezuela, pp. 170-171.

La descentralización como transferencia de facultades legales administrativas a organismos situados más próximamente a la comunidad, implica reconocer también la forma de organización de las diferentes asociaciones civiles o no civiles para lograr un punto óptimo de trabajo entre el gobierno y éstas. En otras palabras, gobernar para la sociedad en su conjunto implica hacerse cargo de la limitada representatividad de las organizaciones sociales y políticas y dar cabida a múltiples formas de agregación social -de las religiosas hasta las deportivas, desde las más formales hasta las más informales-, gobernar para todos los ciudadanos, cuya mayoría no pertenece ni se siente representada por las organizaciones más salientes. Esta cuestión pone sobre el tapete otro problema del campo popular: la democratización interna de las mismas organizaciones sociales y políticas.⁴⁴

La descentralización como proceso,⁴⁵ se ha dicho, representa una profunda redistribución del poder con auténtica

⁴⁴ Coraggio, José "Las Dos Corrientes de Descentralización en América Latina", en *Cuadernos del CLAEH*, no. 56, Montevideo Uruguay, mayo de 1991,

⁴⁵ Una propuesta interesante de la descentralización como proceso ha sido ofrecida por Jordi Borja: "Cinco pasos consecutivos aparecen imposibles de eludir si se aspira a instrumentar un proceso descentralizador ordenado y eficaz. Los referidos pasos serían: 1) Definición del marco legal que entienda todo el programa de traspaso efectivo de poder desde el estado central a los organismos administrativos o territoriales descentralizados; 2) Definición de la organización territorial o el ente administrativo básico que se va a constituir en receptor del proceso de transferencia de autonomía decisional, de modo que, en el futuro, no queden dudas sobre sus límites geográficos o jurisdiccionales; 3) Definición de las competencias y funciones del organismo receptor y cuáles serían las atribuciones globales que restan a cargo de la instancia incorporada al gobierno central; 4) El conjunto de procedimientos técnicos necesarios para implementar la transferencia de poderes, lo que incluye los diferentes pasos acotados temporalmente a seguir a fin de hacer exitoso el proceso y el nuevo modelo organizativo a adoptar en la entidad receptora de los poderes transferidos por el Estado central; 5) Los lineamientos consensados de

participación popular, en este mismo sentido, descentralizar es ampliar la base del sistema de toma de decisiones, acercar la función pública a los ciudadanos, incrementar la influencia de los residentes en provincias y municipios en las acciones que los involucren y dotar de capacidad plena de gestión al poder local para la búsqueda de soluciones a los profundos efectos negativos derivados de la crisis.

3.2. La Identificación de los Servicios Públicos.

Los servicios públicos juegan un papel importante dentro de las funciones que desempeña el gobierno, ya que a través de ellos se refleja la buena marcha de la administración y se responde a las demandas planteadas por la comunidad para mejorar sus condiciones de vida. Por otra parte, la prestación de los servicios públicos se ha convertido en un arma de doble filo, si bien inicialmente éstos formaban parte de un conjunto de mecanismos administrativos empleados por el gobierno para justificar su calidad de autoridad, hasta hoy en día parece que esta tendencia se ha revertido, debido fundamentalmente a que los servicios públicos son el hilo más delgado de la legitimidad gubernamental.

organización política y el modelo de participación popular adoptado para legitimar el proceso de descentralización. Ello puede obligar a celebrar tanto reformas constitucionales (como autonomizar municipios o crear nuevas entidades institucionales intermedias) como a organizar una extensa trama de mecanismos de consulta e intervención directa de la población involucrada en torno al ente descentralizado." Véase Borja Jordi "Descentralización y Participación Ciudadana", IEAL, Madrid, 1987, en Rofman, Alejandro "El Proceso de Descentralización en América Latina: Causas, Desarrollo, Perspectivas", en *Documentos Claves del CLAD*, Caracas, 1989, p.22.

A decir verdad, los servicios públicos vistos como los resultados del quehacer estatal están siendo utilizados por los críticos neoconservadores para dismantelar al Estado. Sin embargo, antes de plantear la disputa ideológica en torno a la naturaleza -privada o pública- de los servicios públicos, es necesario definir su importancia.

Desde la doctrina jurídica, el servicio público es entendido como una actividad técnica, directa o indirecta de la administración pública, activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continúa y sin propósitos de lucro -la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen espacial de Derecho Público.⁴⁶

Otra definición nos menciona que " el servicio público es una actividad encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares mediante concesión.⁴⁷

⁴⁶ Serra, Rojas Andrés, *Derecho Administrativo*, t. I, 13a, ed. Porrúa, México, 1985, p.773.

⁴⁷ *Glosario de Términos Administrativos*, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1990, p.146.

De acuerdo a las definiciones anteriores el servicio público surge como una respuesta a las necesidades mutuas que tienen los seres humanos al vivir en comunidad, las cuales son cubiertas por los ayuntamientos, a nivel municipal, a través de acciones y tareas que éstos llevan acabo por la vía de la prestación de los servicios.

Las principales características⁴⁸ que deben tener los servicios públicos pueden ser expresadas de la siguiente manera:

1. Constituyen una actividad técnica de la administración pública .
2. Pueden ser realizados en forma directa o indirecta.
3. Son permanentes, generales, regulares y continuos.
4. Carecen de propósito de lucro.
5. Su régimen especial lo rige el derecho público.
6. Satisfacen necesidades colectivas.
7. Son consecuencia de la vida comunitaria.

⁴⁸ " Servicios Públicos Municipales", *Colección de Manuales de Administración y Organización Municipal*, Manual no. 1, INAP-BANOBRAS, México, 1989, p. 18.

8. Se prestan dentro de una circunscripción geográfica determinada.

9. Se basan en normas específicas elaboradas por el sector público.

10. Requieren la participación comunitaria, en tanto que son los beneficiarios inmediatos.

Por lo anterior, se puede concluir que los servicios públicos deben ser continuos y fundamentados en reglamentos y normas expedidas por la autoridad correspondiente.

Una vez identificados los servicios públicos en su esencia, es pertinente destacar sus principales elementos,⁴⁹ dentro de los cuales resaltan tres:

1. El órgano administrativo: de la prestación de los servicios públicos deberá tener a su cargo las funciones de planeación, organización, operación, vigilancia y mantenimiento de los servicios públicos. Será además, el responsable de que las concesiones se operen de acuerdo con las condiciones y términos establecidos en el contrato correspondiente y en el caso del

⁴⁹ "La Administración de los Servicios Públicos Municipales", *Guía Técnica no. 9*, INAP, México, 1989, pp. 14-18.

Estado que presten servicios públicos en el municipio lo hagan conforme a lo convenido.

Las principales funciones del órgano administrativo son:

- Plantear y organizar la prestación y administración de los diversos servicios públicos.
- Efectuar la prestación de servicios públicos, tratando de cubrir las necesidades de la comunidad.
- Procurar que la prestación de los servicios públicos se realice conforme a los programas de gobierno municipal y los reglamentos respectivos.
- Vigilar que los pagos de los particulares por el disfrute de un servicio público se cumplan en los montos y plazos señalados por la ley de ingresos municipales.
- Vigilar el uso adecuado de inmuebles y equipo destinado a la prestación de servicios públicos.
- Realizar el mantenimiento y conservación de los edificios y equipos destinados a la prestación de algún servicio público.

- Realizar campañas de concientización para que la población colabore en la conservación y mantenimiento de los servicios públicos.

2. El personal competente: es recomendable que en la prestación de un servicio público se cuente con personal calificado cuyos conocimientos y aptitudes le permitan superar las dificultades y obstáculos derivados del cumplimiento de su trabajo.

La relación permanente que estos servidores públicos deben tener con la comunidad hacen necesario que su trabajo tenga que ser lo más eficiente posible, para ello, el adiestramiento y la capacitación son algunos de los mejores medios para lograrlo.

Con ese propósito, el ayuntamiento deberá vigilar que el personal se capacite promoviendo su asistencia a cursos o bien, buscando que especialistas y personal calificado proporcionen información y orientación técnica al personal municipal encargado de los diferentes servicios públicos.

3. Equipo, maquinaria y herramientas: para la prestación de los servicios públicos se requiere de ciertos instrumentos mínimos, como son éstos. La cantidad y calidad de éstos deberá estar en proporción a las condiciones y necesidades del municipio.

Antes de adquirir nuevos instrumentos es conveniente consultar con otros municipio donde se opere con ello o bien

solicitar información a proveedores especializados, para tener conocimiento más preciso de su utilidad y rendimiento de acuerdo a las necesidades reales de cada municipio y cada servicio público.

Cabe mencionar que la prestación de los servicios públicos municipales como responsabilidad del ayuntamiento están señalados en las siguientes disposiciones jurídicas:

- a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) Constitución Política del Estado.
- c) Ley Orgánica Municipal.
- d) Reglamentos Municipales de Servicios Públicos.

Otro aspecto importante que debe ser desarrollado por las autoridades municipales es la identificación de los servicios públicos realmente necesarios y demandados por la comunidad. Para lograr lo anterior, se pueden considerar los siguientes factores:⁵⁰

1. El tipo de servicio y la urgencia con que se requiere.

⁵⁰ Mejía, José "Notas para el Estudio de la Administración Pública Estatal y Municipal en México", *Documentos de Trabajo*, CIDE, México, 1991, p. 71.

2. Las necesidades reales que manifiesta la comunidad buscando calcular la magnitud de su prestación.
3. El crecimiento urbano municipal.
4. Estudio de costos de inversión y operación así como de las fuentes de financiamiento.
5. Análisis de la capacidad del ayuntamiento para financiar y mantener en buen funcionamiento el servicio.
6. La relación del ayuntamiento con asesores técnicos, ya sea de los gobiernos estatal, federal o de instituciones especializadas.
7. La revisión y consulta periódica de los planes y programas de desarrollo urbano.
8. La coordinación y apoyo de los gobiernos federal y estatal, del sector social y del sector privado.
9. De fundamental importancia será incluir el servicio en los programas de gobierno del ayuntamiento.

Por lo que corresponde a la clasificación de los servicios públicos, ésta es difícil porque en cada estado se tienen bases y criterios diferentes. En general, se clasifican de acuerdo a

las necesidades⁵¹ que satisfacen los ayuntamientos mediante la prestación de cierto tipo de servicios públicos, éstos se pueden clasificar en los siguientes que atienden a necesidades:

- Necesidades Prioritarias: son aquellas que no pueden dejarse de atender porque son vitales para la comunidad. Los servicios públicos que las atienden son principalmente las de agua potable, energía eléctrica, de salud, de vivienda, y de educación.

- Necesidades de Desarrollo Urbano: son atendidas por los servicios públicos de alcantarillado, de banquetas y pavimentación, de alineación, y nomenclatura de calles, de transporte urbano, de limpia, panteones y rastros.

- Necesidades de seguridad pública: de una comunidad comprende la disponibilidad de una convivencia plena dentro de una situación de respeto mutuo tanto, en lo individual como en lo colectivo, y sobre todo en lo relativo a sus pertenencias que legalmente les correspondan a los miembros de la comunidad. Los servicios públicos que atienden tales necesidades son el de seguridad pública y tránsito, de rehabilitación penal y de bomberos.

⁵¹ INAP-BANOBRAS, *Ibidem*, 1989, p.22.

- Necesidades económicas: son aquellas que constituyen la base de la vida comercial de la comunidad, el servicio público típico de ésta es el de mercados y centros de abasto.

- Necesidades de la comunidad: en lo relativo a la atención de grupos marginados y minusválidos, ancianos y maltratados se atienden mediante el servicio público de la asistencia social.

Entre los servicios públicos más importantes se hallan:

-Agua potable

-Actividades artísticas y culturales

-Alumbrado

-Asistencia social

-Bomberos

-Calles y pavimentación

-Centrales de abasto

-Conservación de obras de interés social

-Educación y capacitación

-Embelllecimiento público

-Fomento de áreas verdes y recreativas

-Instalaciones deportivas

-Limpia

-Mercados

-Panteones

-Parques y jardines

-Rastros

-Recolección de basura

-Regulación urbana y construcción

-Salud

-Seguridad pública y tránsito

-Transporte urbano y rural

-Tránsito y vialidad

En un sentido más específico la Constitución Federal y las Leyes Orgánicas Locales asignan a los municipios servicios públicos como⁵²:

-Agua potable

-Alcantarillado

-Alumbrado

-Cementerios o panteones

-Calles y pavimentación

-Limpia

-Mercados y centrales de abasto

-Parques y jardines

-Seguridad pública

-Vialidad

⁵² Segob-Cedemur, *Gobierno y Administración Municipal en México*, México, 1993, pp. 270-274.

Además de los servicios públicos que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios así como su capacidad administrativa y financiera, tales como:

-Bomberos.

-Embellecimiento y conservación de los poblados y centros urbanos.

-Transporte urbano.

3.2.1. Criterios y Principios Básicos de la Prestación de los Servicios Públicos.

Los criterios⁵³ que constituyen un aspecto importante para la prestación de los servicios públicos son:

-Criterio Orgánico: que sustenta la creación de la organización responde de cumplir con el cometido de la prestación de los servicios públicos (unidad administrativa de los servicios públicos).

⁵³ INAP-BANOBRAS, *Ibidam*, 1989, p.19

-Criterio material: que produce un resultado concreto por la actividad de interés general que realiza la administración pública al tener a su cargo la prestación del servicio público, por ejemplo, los recursos financieros y humanos.

-Criterio jurídico: que condiciona la existencia de un servicio público y su prestación, siempre y cuando la actividad correspondiente se lleve a cabo de acuerdo a un régimen jurídico especial, obligación constitucional de prestar ciertos servicios públicos y forma de prestarlos.

-Criterio técnico: que hace referencia al procedimiento específico que requiere la prestación del servicio público como un medio para satisfacer necesidades colectivas o generales, los recursos técnicos por la especialización de los servicios públicos.

Los factores derivados de los criterios de la prestación de los servicios públicos son:

-La organización y vinculación de los elementos disponibles para la prestación de los servicios públicos.

-La determinación de procesos y procedimientos específicos para realizar las actividades concretas que requiere la prestación de los servicios públicos.

-La base jurídico- administrativa que garantice la efectiva prestación de los servicios públicos.

-Los instrumentos y mecanismos para alcanzar propósitos y objetivos en la satisfacción de necesidades sociales.

Constituyendo el fundamento que orienta la actividad técnica que implica la prestación de los servicios públicos a la comunidad. Tales principios básicos⁵⁴ son:

-Principio de generalidad: establece que cualquier habitante de una circunscripción geográfica determinada tiene el derecho a ser usuario de los servicios públicos, siempre y cuando lo haga de conformidad con las normas vigentes que los regulan.

-Principio de uniformidad o igualdad: significa que todos los habitantes reciben la prestación de un servicio público en igualdad de condiciones.

-Principio de continuidad: indica que la prestación de los servicios públicos no debe interrumpirse, su existencia prolongada y segura garantiza la satisfacción de necesidades colectivas a través del tiempo.

⁵⁴ INAP-BANOBRAS, *Ibidam*, 1989, p.20.

-Principios de legalidad: dispone que los servicios públicos se apoyen en un conjunto de normas y condiciones contenidas en la ley respectiva, la prestación correspondiente se opera conforme a reglas claras y precisas conocidas por la propia comunidad beneficiada.

-Principios de obligatoriedad: se refiere al deber constitucional que tienen las autoridades encaminadas de prestar los servicios públicos, en tanto responsables política y administrativamente ante la comunidad.

-Principio de persistencia: alude a la circunstancia de que los servicios públicos tienen que satisfacer tanto necesidades nuevas como necesidades que persisten en la mayoría de los habitantes de la comunidad.

-Principio de equidad: significa que la prestación de los servicios públicos se llevan a cabo sin tener un fin de lucro o de especulación, sin embargo, su mantenimiento requiere de ciertos gastos, lo que supone fijar criterios de carácter financiero que cubran adecuadamente tales gastos en forma equitativa.

-Principio de adaptación: de los servicios públicos considera que la prestación correspondiente se adapte a las contingencias de la comunidad y a los cambios en las necesidades de los

habitantes, logrando prestar un mejor servicio acorde con el desarrollo social.

De acuerdo con la legalidad y legitimidad⁵⁵ que constituyen los pilares de la acción municipal, aunado a los anteriores factores, toda propuesta de prestación de servicios públicos debe considerar los siguientes principios básicos:

-Eficiencia: búsqueda de la optimización en el uso de los recursos disponibles.

-Previsión: dar cuenta de las condiciones existentes y su pasado a fin de visualizar la ocurrencia de la trayectoria natural y sus tendencias.

-Orden: asegurar el proceso deductivo de la acción, partir de lo general a lo particular, de lo estratégico a lo operativo, de lo global a lo específico.

-Unidad: la interacción de los sectores económicos, sociales y administrativos debe guiarse por normas generales que integren de manera coherente, sus distintas actividades en torno a un proyecto coordinado de municipios.

⁵⁵ Del Castillo y Hernández, "Formas Claves para la Prestación de los Servicios Públicos Municipales", Documento de Trabajo no. 16, CIDE, México, 1994, p.33.

3.3. La Eficiencia de los Servicios Públicos, ¿Privatizar o Descentralización?

Probablemente uno de los debates más interesantes sobre los servicios públicos es el de su eficiencia. Existen diferentes corrientes que apuestan a favor y en contra de la privatización como alternativa para la prestación de los servicios.

Quienes simpatizan con la privatización enfatizan la necesidad de la eficiencia: ven en la privatización un medio para aumentar la producción, mejorar la calidad y reducir los costos unitarios. Otros esperan que frene el crecimiento de los gastos gubernamentales y acumule divisas para reducir la deuda del gobierno. Algunos más prefieren destacar la iniciativa privada y los mercados privados como el camino más viable para el crecimiento económico y el desarrollo humano; otros grupos ven en la privatización una forma efectiva para ampliar la base de propiedad y participación en la sociedad.

La privatización en términos generales puede ser entendida como una transferencia de los bienes y funciones de servicio del sector público al sector privado.⁵⁶

Sin embargo, la privatización como categoría de análisis es compleja, por lo que es difícil precisarla, por ejemplo para

⁵⁶ Hanke, Steve *Privatización y Desarrollo*, Trillas, México, 1989, p. 16.

Donahue, este término puede significar: a) algo tan amplio como la restricción del bienestar social; b) una simultánea promoción de la autoayuda y del voluntarismo, y, c) algo tan limitado como el sustituir un equipo de empleados públicos por un poco menos que idéntico de trabajadores privados para llevar a cabo una determinada tarea.⁵⁷

Para Thiemeyer,⁵⁸ la privatización significa:

-transferencia (venta) de activos públicos

-transición hacia formas legales privadas (separación de la administración pública)

-transferencia de tareas públicas a personas privadas (privatización funcional)

-transición a la administración en el sentido de la administración orientada hacia los beneficios

-extensión del margen de autonomía para la administración en las empresas públicas

⁵⁷ Donahue, John *La Decisión de Privatizar. Fines Públicos, Medios Privados*, Paidós, México, 1991, p. 20. El carácter complejo de la privatización aumenta por las modalidades que asume. Parada encontró veintidós metodologías de traspaso de bienes y servicios públicos a manos privadas. Véase Parada, José "Aspectos Conceptuales de Privatización de Empresas" *Revista Paradigmas en Administración*, no. 47, Santiago de Chile, julio-diciembre de 1990.

⁵⁸ Thiemeyer, Theo "Privatization: on the many senses in which this word is used in an international discussion on economic theory", *Annals of Public and Cooperative Economic*, Liege, vol. 57, no. 2, april-june 1986.

-desburocratización en el sentido de liberar la empresa de previsiones formales y de instrucciones administrativas - descentralización, menos en el sentido geográfico y más en el sentido de delegación de autoridad.

-alineamiento de las condiciones de trabajo de las empresas públicas con las que se aplican a las empresas privadas.

-promoción de la competencia por procedimientos de mercado.

-desmantelamiento de los monopolios estatales

- adaptación de los salarios y las condiciones de empleo y trabajo a las del sector privado.

-reducción unilateral de la naturaleza y alcances de los servicios públicos.

-privatización de los recursos públicos (utilizando las fuerzas productivas del sector público y social, de los medios públicos de producción y de los servicios públicos, por productores privados).

-privatización del servicio público: este proceso puede ser interpretado como una conversión de los ingresos provenientes de las inversiones públicas en beneficio privado.

-privatización entendida en el sentido de "desnacionalización", la cual puede significar los siguientes aspectos: a) la creciente presión a la que se sometida la empresa pública por la competencia de los mercados internacionales, particularmente en el área de las telecomunicaciones; el hecho de que las empresas públicas son cada vez más activas en los mercados exteriores; c) la participación de los capitales extranjeros de las empresas públicas.

Por lo que corresponde a nuestro contexto, en América Latina, los argumentos que explican los procesos de privatización pueden sintetizarse en: a) ideológicos: que buscan reducir el tamaño del sector público al tiempo que permite al capital privado penetrar en ciertos segmentos de alta rentabilidad y futuro antes en manos del Estado (telecomunicaciones, transporte aéreo, etcétera); b) financieros: que buscan reducir la carga del sector público sobre el presupuesto y aminorar el monto de la deuda mediante los procesos de conversión; c) de cooperación: con el sector privado para el acceso al financiamiento, la mejora de la gestión y del servicio prestado, la puesta al día tecnológica o el procedimiento de un mercado internacionalmente cambiante.⁵⁹

⁵⁹ Curbelo, José "Desarrollo y Políticas en América Latina en el Cambio de Siglo", *Comercio Exterior*. no. 9, México, septiembre de 1992, p. 815.

Como se ha podido observar, los autores que comparten la privatización como mecanismo opcional a las funciones del gobierno, piensan que la eficiencia de los servicios públicos únicamente puede ser lograda a través de esta vía, sin embargo, es necesario aclarar que, las corrientes que favorecen la privatización parten de un contexto nacional específico, es decir, han tenido procesos de formación histórica muy singulares, no es causal que Inglaterra y los Estados Unidos - promotores centrales de la privatización a finales de la década anterior- posean aparatos estatales relativamente menos fuertes que otros países también desarrollados como Francia.

Por otro lado, podemos identificar también una línea opuesta a la privatización que se le identifica como descentralizadora. En esta última opción, los servicios públicos sólo se desligan de manera funcional, obedeciendo a una lógica de rapidez, agilidad y oportunidad, más sin embargo, siguen formando parte de las atribuciones básicas del propio Estado.

En la actualidad, en México hay una tendencia mayor a la privatización como recurso para el mejoramiento de los servicios. Los servicios que han llamado la atención de los gobiernos municipales han sido principalmente los de basura en mayor cantidad y los de el agua potable, aunque este último ha encontrado enormes dificultades, provocando inconformidades importantes entre los diferentes grupos sociales.

De igual manera, los procesos de descentralización han inundado la esfera de los servicios públicos municipales. El agua potable junto con la administración del catastro constituyen los rubros más destacados. Los servicios de seguridad pública representan otro aspecto que en recientes fechas ha sido descentralizado hacia los municipios.

Aunque es muy temprano aun para evaluar los avances de la privatización, las pocas experiencias que existen, por ejemplo, en materia de agua potable han encontrado un fuerte rechazo de muchas comunidades principalmente por las elevadas tarifas pagadas por la misma (véase el caso de los ayuntamientos de Yucatán). Incluso en algunos municipios en donde la privatización del agua está en la etapa de consulta, se ha visto una fuerte polémica entre los diferentes sectores sociales por que se considera que no existen elementos suficientes que garanticen la transparencia en la asignación de concesionarios debido a los compadrazgos políticos que influyen en dichos procesos (véase el caso de Colima).

En cuanto a la descentralización, esta ha encontrado una aceptación favorable entre los diversos agentes políticos, económicos y sociales porque, se piensa que una vez que el ayuntamiento amplíe su abanico de ingresos a través de la prestación y administración de nuevos servicios públicos, estará más fortalecido y tendrá una mayor capacidad y solvencia

económica para cubrir la cobertura de urgencias y necesidades de colonias y comunidades.

Al igual que la privatización, la descentralización también presenta barreras. Uno de los obstáculos principales que tienen que enfrentar los ayuntamientos es la débil infraestructura con que cuentan para adquirir la responsabilidad y el manejo de servicios tan complejos como el catastro, el agua y la seguridad pública, esta debilidad se hace manifiesta en la indisponibilidad de equipo y maquinaria, recursos humanos capacitados, muebles e inmuebles, por mencionar solo algunos.

La discusión que se ha generado y que plantean la disyuntiva: privatización o descentralización, parece ser infructuosa. Decir que la privatización es errónea e inequitativa por naturaleza es adoptar falsos parroquialismos. O por otro lado, idealizar a la descentralización como la panacea gubernamental, es caer también en ingenuos populismos. Nosotros creemos que no se puede desvalidar superficialmente a cualquiera de estos instrumentos, pues cada uno ha demostrado en determinadas circunstancias específicas su viabilidad. Cada uno debe analizarse en su justa dimensión, observando los contextos temporales y espaciales del municipio, examinando con atención las características sociales, políticas y económicas de las regiones. Por lo que corresponde a éste trabajo se ha optado por estudiar a la descentralización como una modalidad interesante principalmente en las experiencias recientes de

organismos descentralizados, pues se considera que estos encarnan la problemática municipal en materia de servicios y abren, al mismo tiempo, una fuente de gestión estatal prometedora.

CAPITULO IV: LA ADMINISTRACION DEL SERVICIOS DE AGUA EN TLALNEPANTLA.

4.1 Aspectos Relevantes del Municipio de Tlalnepantla.

Sin duda el municipio de Tlalnepantla, junto con Naucalpan se han convertido en los dos municipios "punta" en el Estado de México. En fechas recientes Tlalnepantla ha destacado por su creciente expansión tanto demográfica como económica. Su particular posición geográfica que lo ubica como municipio conurbado al Distrito Federal, lo ha hecho un foco de atención prioritario dentro de las políticas industriales del gobierno federal.

Tlalnepantla por antonomasia es un municipio industrial. Sus orígenes industriales se remontan al siglo pasado, cuando las haciendas empezaron a ceder terreno a las primeras unidades fabriles de tipo textil. A finales de la primera mitad de este siglo, Tlalnepantla era ya un municipio preeminentemente industrial, objeto de apoyo gubernamental a través de la Ley de Protección Industrial; de esta manera, en 1948 se empezaron a instalar las primeras empresas transnacionales en el ramo de los fertilizantes, el acero, bienes intermedios y metal mecánicos.

El acelerado avance industrial atrajo considerables flujos migratorios lo que derivó en la extensión explosiva de

necesidades urbanas, mismas que desencadenaron un auge anárquico de fraccionamientos, colonias, comercios e industrias en los alrededores de la cabecera municipal.

A pesar de la complejidad de sus problemas, Tlalnepantla se convirtió en uno de los municipios más importantes a nivel nacional entre otras razones porque posee una de las mejores infraestructuras en materia educativa, lo que le llevo a ocupar dentro del estado el segundo lugar entre los municipios que cuenta con una población alfabetizada. Por su población económicamente activa se le ha reconocido como el tercero en importancia dentro del Estado de México.

Por otra parte, la dinámica económica y demográfica ha generado un conjunto de fenómenos urbanos con un fuerte impacto sobre la vida social y política, como por ejemplo, irregularidades en la planeación urbana, incontables conflictos viales, saturación de establecimientos comerciales en la vía pública, contaminación ambiental, asentamientos irregulares en zonas restringidas para zonas ecológicas, funcionamiento irregular de algunas industrias, así como un rezago en la dotación de los servicios públicos y en el equipamiento urbano.

El territorio del municipio es muy variado y puede distinguirse a través de los usos urbanos y no urbanos del mismo, los terrenos con características no urbanizables cubren

una superficie de 1639 Has., entre las que se encuentran zonas de preservación ecológica, cuerpos de agua y zonas de restricción federal. El área urbana por su parte abarca 6 710 has, lo que representa el 80 por ciento de la superficie municipal, mismo en el que se desarrollan la totalidad de las actividades socioeconómicas. A su vez, los usos urbanos están constituidos por el uso industrial, comercial, de servicios, áreas verdes, cuerpos de agua, infraestructura habitacional con mezcla de comercios y servicios, entre otros.

En términos porcentuales, el uso del suelo se distribuye de la siguiente manera:

1) Habitacional	54.7%
2) No urbano	20 "
3) Industrial	16.6"
4) Comercial	12.9"
5) Especial	4.6 "
6) Abiertos	3.1 "
7) Vialidad	3 "
8) Agua	3 "
9) Baldíos	2.2 "

En Tlalnepantla, como en otros municipios del estado, la problemática del uso del suelo ha producido impactos ecológicos, sociales, económicos y políticos muy agudos, muchos factores

podrían explicar esta situación, sin embargo, parece ser que la presencia de intereses políticos de determinados grupos de poder, con altos grados de influencia en las estructuras de gobierno -o que incluso operan dentro de éste-, han provocado serios casos de corrupción que han ocasionado la agudización en la tenencia de la tierra⁶⁰.

Vinculado estrechamente al problema antes mencionado, se ha observado un ritmo de crecimiento poblacional muy rápido, lo que ha hecho que la población haya alcanzado la cifra de casi 994 mil personas aproximadamente para el año de 1996, según cifras del Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México. De la población total anterior un 32.8 por ciento corresponde a la población económicamente activa, de ésta última el punto 3 por ciento labora en el sector primario, el 39.9 por ciento en el sector secundario y el 59.8 por ciento en el sector comercio y servicios.

4.2. Diagnóstico del Agua en el Municipio de Tlalnepantla.

En esté apartado se detallara algunos elementos de carácter informativo que rodean al servicio de agua potable en el municipio de Tlalnepantla, para posteriormente introducirnos a

⁶⁰ Un estudio más detallado sobre los factores y los efectos de las irregularidades en el uso del suelo, ha sido abordado en: Muñoz, Juan, *Análisis de la Problemática que Gira en Torno a la Regularización del Uso del Suelo en el Municipio de Tlalnepantla de Baz. Un Enfoque de Política Pública*, Tesis de Licenciatura, Enep Acatlán, 1995.

los aspectos organizacionales y funcionales del organismo descentralizado de agua. El orden de la exposición es importante, pues, una vez considerado el contexto de la problemática del servicio de agua, se valorarán los obstáculos y los retos que enfrentan este tipo de empresas gubernamentales.

Hasta 1993, de las 198 comunidades que registra el mando municipal, sólo en 149 de estas el servicio estaba cubierto al 100%, 9 cumplen con el 90%, 13 cumplen con el 80%, 10 cumplen con el 70%, 2 con el 60%, 14 cumplen con el 40% y 1 con el 10%. Por lo que corresponde al alcantarillado del mismo total de las comunidades, sólo 147 tienen cubierto el 100%, 6 con el 95%, 18 con el 90%, 2 con el 80%, 6 con el 70%, 2 con el 60% y 8 con el 40%.

Las necesidades de agua potable en el municipio son cubiertas fundamentalmente por los sistemas Cutzamala, Barrientos y Presa Madín, todos ellos operados por la Comisión Nacional de Agua; así como por el sistema Chiconautla operado por la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica del gobierno del Distrito Federal. Así mismo el municipio cuenta con fuentes propias, mediante pozos operados por el Organismo Público Descentralizado Municipal (OPDM).

A pesar de que las fuentes de obtención del agua son variadas, Tlalnepantla recibe en total una cuota de 2 mil 290 m.s.n.m, por parte de la Comisión Estatal de Aguas y Saneamiento

del Gobierno del Estado de México (CEAS). Con todo ello, la calidad del servicio presenta deficiencias principalmente en la zona Oriente, mismo que carece de sistemas de almacenamiento lo que ocasiona periodos de escasez.

Los caudales que surgen de cada uno de los sistemas producen en su conjunto 2 mil 606.8 las. A su vez la CEAS opera 5 estaciones de bombeo y el OPDM opera 67 plantas. Pese a que existe un gran número de plantas las deficientes persisten debido a que los sistemas se construyeron en reacción al crecimiento desordenado de la población y no a partir de estudios y proyectos planeados.

La red primaria de distribución cubre un 96 por ciento del área urbana, aunque existen frecuentes fugas en varios puntos de la red, en parte por la deteriorada condición de las tuberías lo que provoca que algunas zonas no reciban el servicio por varias horas, y en algunos casos por varios días.

De igual manera algunos de los tramos de las redes no tienen la capacidad requerida, por lo que en las zonas donde se ubican estos casos, se hace necesario el tandeo del servicio para garantizar el suministro mínimo de agua.

Por lo que corresponde a la regularización del suministro de agua el municipio cuenta con un tanque de la CEAS y tres del organismo, con una capacidad total de ambos de 37 mil 350 m3.

Cabe destacar que la infraestructura de tanques presenta filtraciones por lo que requiere rehabilitación, particularmente de válvulas.

Haciendo una radiografía, se puede deducir que las deficiencias del servicio existentes en algunas zonas del municipio se deben básicamente a lo siguiente:

1. Más del 30 por ciento del territorio municipal tiene una topografía caracterizada por extremas elevaciones como consecuencia de la extensión de la Sierra de Guadalupe (ésta última se localiza en el Norte del D.F., y divide a los municipios de Tlalnepantla y Ecatepec), ha sido precisamente esta zona en donde se han registrado recientemente una explosiva cantidad de asentamientos humanos irregulares.

2. Otro factor que ha complicado el suministro del servicio es la alta densidad de población que se asienta en las zonas topográficamente irregulares, núcleos urbanos que han rebasado con mucho las cuotas de crecimiento poblacional.

3. La potencia de operación de los 19 pozos profundos que posee el municipio es de mil 405 h.p., por lo que para extraer en promedio un litro de agua por segundo se requiere 3.17 h.p. lo que se traduce en un consumo de energía de 2.36 kw, lo que representa también un costo extraordinario.

Por lo que se refiere al alcantarillado, éste es un sistema combinado que trabaja simultáneamente con aguas residuales y aguas pluviales. Cuenta con 36 cárcamos de aguas negras y pluviales que son descargadas en los ríos de los Remedios, Tlalnepantla, San Javier, Zanja Madre y el Interceptor Poniente. El volumen total de descarga es de 220 millones de m³, de este total 55 corresponden a la época de estiaje y los 165 restantes a temporadas de lluvias. En la actualidad operan 33 estaciones para el bombeo y evacuaciones de aguas residuales, de las cuales 12 descargan en el Río de los Remedios, 8 descargan en el Río Tlalnepantla, 5 en el Río San Javier, 3 en la Zanja Madre y 5 en el Interceptor Poniente.

El 79 por ciento de la superficie total del municipio está drenado mediante la operación continua de 33 estaciones de bombeo, con un gasto diario de 4 mil lps. El 21 por ciento restante de esta superficie es drenada por escurrimientos naturales a ríos y colectores profundos con un gasto medio diario de mil 85 lps.

El volumen total de las 33 estaciones de bombeo es de 28 mil 880.46 m³, constituyéndose esa cifra en la capacidad máxima para el bombeo de agua residual y pluvial, se estima que para cada m³ de volumen en el foso de los cárcamos hay 3.5 m³ de volumen en las tuberías de drenaje.

Ante este panorama es evidente la necesidad de renovar o sustituir la mayoría de los equipos existen en los cárcamos municipales toda vez que estos se han desgastado apresuradamente por la errónea planeación, el desarrollo urbano anárquico y por la falta de previsión en general. Por todo esto las autoridades del municipio han diagnosticado como crítica la siguiente infraestructura:

a) El Cárcamo de la Presa Nacional: por problemas en la ingeniería del diseño, no se logra el escurrimiento total de las aguas residuales y pluviales de las colonias esto ha causa de los excesivos desechos sólidos que obstruyen el cárcamo.

b) El Cárcamo Marina Nacional: donde las obras de drenaje y obras civil se encuentran inconclusas.

c) El Cárcamo Pirules: que presenta insuficiente volumen en la fosa.

d) El Cárcamo la Laguna: presenta problemas originados por el exceso de sólidos en el agua y también por equipo inadecuado.

e) El Cárcamo Santa Cecilia: presenta deficiencias por la falta de equipos y también por los constantes desbordamientos del cajón de la Zanja Madre.

A estos problemas se deben sumar la obsolescencia del equipo, con más de 20 años sin renovarse, así como los procesos de corrosión que provoca el contenido químico del agua residual que es depositada en los cárcamos la cual contribuye a su pronta destrucción.

4.3. Características del OPDM.

En este apartado pretendemos resaltar el carácter innovador del OPDM, con respecto a las necesidades del servicio que la población demanda para determinar la eficiencia en la formulación y la implementación de los programas de dicho ente gubernamental .

Los procesos de descentralización que dieron origen a los organismos públicos descentralizados municipales de agua en el Estado de México son muy recientes, y se encuentran en 1991 con la publicación en la Gaceta del Gobierno del Estado de México, el 9 de octubre, de la Ley de Organismos Públicos Descentralizados de Carácter Municipal para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento. Esta ley designa como función principal de los organismos el organizar la administración, el funcionamiento, la conservación y la operación de los servicios ya mencionados dentro de los límites de su territorio, así como también la recaudación, de acuerdo con el Código Fiscal Municipal y demás leyes fiscales, de las contribuciones derivadas de los servicios que presta.

Asimismo se establece que enterará al Estado el impuesto para el fomento de la educación pública que se genere con base en estas contribuciones.

Estos organismos han sido dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, así como de autonomía en el manejo de sus recursos. Estos elementos como observaremos más adelante resultan sustanciales para explicar el funcionamiento real de los organismos. Por otro lado, es importante reconocer el hecho de que las contribuciones que recauden los organismos tienen que ser destinadas a sufragar los servicios que proporciona y registrarlas contablemente y remitir la información y documentación correspondiente a la tesorería municipal. Los organismos también están facultados para contratar o convenir libremente con terceros la realización de obras, la prestación de servicios, la obtención de financiamientos, y en su caso la recepción de contribuciones por parte del sistema bancario, los recargos y multas, entre otras actividades.

Entre las principales atribuciones que han sido fijadas a los organismos se hallan:

- Planear, construir, operar y mantener sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

- Determinar las políticas, normas y criterios técnicos, a los que deberá sujetarse la prestación de los servicios antes mencionados.

- Formular en coordinación con la CEAS, los planes y programas para la construcción de obras referentes a la prestación de los servicios ya citados.

- Recibir agua en bloque de las fuentes de abasto y distribuirla a los núcleos de población, fraccionamientos y particulares.

- Realizar, supervisar y aprobar estudios, proyectos y obras que construyan o amplíen las redes de distribución de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

- Opinar en su caso sobre la factibilidad del suministro de agua potable, construcción del alcantarillado y acciones de saneamiento, en forma previa a la autorización de fraccionamientos y unidades habitacionales.

- Gestionar, promover y recibir cooperaciones o aportaciones necesarias para el logro de sus objetivos.

- Gestionar y contratar financiamientos para cumplir sus objetivos.

- Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la prestación de los servicios a su cargo.
- Recaudar y administrar los ingresos y contribuciones que le corresponde percibir, así como los demás bienes que se incorporen a su patrimonio.
- Proponer las cuotas para el cobro de los derechos por los servicios de suministro de estos servicios, y en su caso, proponer o fijar en términos de la legislación aplicable las tarifas o precios públicos de los servicios que preste.
- Practicar visitas de verificación de consumo o de funcionamiento del sistema. En caso de ser en domicilio, se requerirá solicitud o permiso del usuario.
- Determinar créditos fiscales, recargos, sanciones pecuniarias y demás accesorios legales en términos de la legislación aplicable y exigir su cobro inclusive en la vía coactiva.
- Participar con las autoridades federales y estatales competentes, a efecto de realizar acciones tendientes a evitar la contaminación del agua.
- Convenir con autoridades federales, estatales o municipales; con otros organismos de uno o varios municipios, con organizaciones particulares o comunitarias, la realización

conjunta de acciones u obras para la prestación de estos servicios, así como la operación de los sistemas.

- Asumir mediante convenio las tareas de recaudación y administración de contribuciones estatales.

- Aplicar las sanciones que establece la Ley sobre la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado en el Estado de México.

4.3.1. Organización y Funcionamiento del Organismo

El organismo de agua potable de Tlalnepantla -OPDM-, está administrado por un Consejo Directivo que a su vez preside un Director. El Consejo Directivo es designado por el ayuntamiento y es propuesto por el presidente municipal, y se integra de la manera siguiente:

- Un presidente, que será el presidente municipal.

- Dos representantes del ayuntamiento, uno de los cuales fungirá como vicepresidente a designación del ayuntamiento, para suplir en sus ausencias al presidente municipal.

- Tres vocales, que se nombran a propuesta de las organizaciones vecinales, comerciales, industriales o de otro tipo, que sean usuarios del servicio.

Como máxima autoridad, el Consejo Directivo está facultado para:

- Determinar las políticas, normas y criterios técnicos, de organización y administración que orienten las actividades del organismo.

- Revisar y aprobar los programas de trabajo y el presupuesto general del organismo.

- Aprobar la estructura administrativa y los reglamentos internos del organismo.

- Revisar y aprobar en su caso, los estados financieros y los balances anuales, así como los informes generales y especiales.

- Otorgar o revocar el nombramiento del director del organismo.

- Aprobar en su caso la obtención de créditos necesarios para el cumplimiento de su objeto.

El Consejo Directivo celebra sesiones ordinarias bimestrales, o extraordinarias cuando las convoque el

presidente, el director o la mayoría de sus miembros. En estas sesiones se formulan previamente ordenes del día que son dadas a conocer a los miembros del consejo por lo menos con ocho días de anticipación. El quórum se logra cuando concurren más de la mitad de los integrantes del Consejo Directivo, siempre que este el presidente o el vicepresidente. Las decisiones se toman por mayoría de votos de los miembros y en caso de empate, el presidente y en su ausencia el vicepresidente tiene voto de calidad. El director del organismo asiste a las sesiones del Consejo Directivo, pero sin voto.

Entre las atribuciones del director del organismo destacan:

- Ejecutar los acuerdos y disposiciones del Consejo Directivo, dictando las medidas necesarias para su cumplimiento.
- Presentar al Consejo Directivo, a más tardar en la primera quincena de noviembre de cada año, los presupuestos de ingresos y egresos y los programas de trabajo y financiamiento para el siguiente año.
- Presentar al Consejo Directivo, dentro de los tres primeros meses del año, los estados financieros y el informe de actividades del ejercicio anterior.
- Representar al Organismo, ante cualquier autoridad, organismo descentralizado federal, estatal o municipal, personas físicas o

morales de derecho público o privado, con todas las facultades que correspondan a los apoderados generales para pleitos y cobranzas, actos de administración y actos de dominio en los términos que marca el Código Civil del Estado; así como otorgar , sustituir o revocar poderes generales o especiales.

- Realizar actos de dominio, previa autorización escrita del Consejo Directivo.

- Suscribir, otorgar y endosar títulos de créditos, celebrar operaciones de crédito.

- Nombrar y remover al personal del Organismo (el nombramiento del personal técnico, deberá recaer en personas que cuenten con capacidad profesional y con experiencia en materia hidráulica; y el de los responsables de la recaudación de ingresos, en especialistas en materia fiscal.

- Elaborar y mantener actualizado el inventario de infraestructura hidráulica.

- Integrar y mantener actualizado el padrón de usuarios.

- Elaborar el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos del Organismo.

- Elaborar estudios e investigaciones necesarias para el cumplimiento de los fines y objetivos del organismo.
- Ser el conducto del organismo para proponer las tarifas de los servicios.
- Elaborar el padrón de las comunidades que cuenten con el servicio de agua potable y alcantarillado, así como de aquellas que carezcan del mismo.
- Celebrar contratos y convenios con los usuarios para la prestación del servicio, así como con autoridades federales, estatales y municipales, organismos públicos o privados, y particulares con el objeto de cumplir los fines que la Ley establece.
- Proponer al Consejo Directivo la contratación de créditos necesarios para el cumplimiento de los fines del organismo.
- Ejercer los actos de autoridad fiscal que le corresponden al organismo en su calidad de Organismo Fiscal Autónomo Municipal, por sí o mediante delegación expresa y por escrito en términos del reglamento que fije el Consejo Directivo.

Por otro lado, el Consejo Directivo se auxiliará con un secretario, que será designado por el propio Consejo Directivo a propuesta de su presidente. Entre otras actividades, el secretario actualizará el libro de actas que él redactará; elaborar el orden del día y convocar a sesiones a las que asistirá sin voz ni voto. Las actas de sesión se formalizarán con la firma del presidente y secretario del Consejo Directivo.

El Organismo será vigilado y controlado por un comisario, que asistirá a todas las sesiones del Consejo Directivo con voz pero sin voto. El síndico municipal que designe el Ayuntamiento, ejercerá la función de comisario. Al comisario corresponden atribuciones como: a) dictaminar los estados financieros; b) vigilar las actividades de recaudación y administración de contribuciones; c) vigilar la oportuna entrega al Ayuntamiento, de los reportes necesarios para rendir la cuenta pública; d) vigilar la correcta operación administrativa del organismo.

Un factor de vital importancia en la operación de los Organismos de agua es el de su patrimonio. De acuerdo a la Ley citada con anterioridad, el patrimonio de los organismos estará integrado por: 1) los ingresos que por concepto de derechos, precios públicos y demás contribuciones accesorias, se causen a cargo del usuario de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento; 2) los bienes e inmuebles, equipo e instalaciones que hasta la fecha de la constitución de los

organismos, formen parte de los sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento , existentes tanto en la cabecera como en todos los núcleos de población y fraccionamientos; 3) los bienes muebles e inmuebles y las aportaciones, donaciones y subsidios, que les sean entregados por el Gobierno Federal, Estatal y Municipal, así como por otras entidades y personas; 4) los bienes y derechos que adquieran por cualquier medio; 5) los ingresos que obtengan por los frutos o productos de su patrimonio.

Los organismos gozan respecto a su patrimonio de las franquicias, prerrogativas y privilegios concedidos a los fondos y bienes de las entidades públicas; dichos bienes así como los actos y contratos que celebren estarán exentos de toda carga fiscal del estado. Los bienes de los mismos, destinados a la prestación de los servicios a su cargo serán inembargables, exceptuándose todos aquellos en que se ejercieran acciones de crédito hipotecario.

4.4. Avances en la Sistematización del Servicio.

Un síntoma de la modernización de los servicios públicos es la sistematización de los mismos. En este apartado explicaremos brevemente algunos de los avances que se han registrado en las políticas del OPDM.

- Funciones de Cobro. Sin duda uno de los organismos que más ha destacado en la sistematización del cobro del agua ha sido el OPDM. Sus políticas de sistematización pueden calificarse, sin riesgo a exagerar de innovadoras, pues diferentes técnicas han convergido para hacer del cobro un trámite extraordinariamente rápido.

Un primer elemento a considerar es la tecnología del "software" empleada para la lectura de los recibos. Para dar mayor agilidad a este trámite se utiliza un lápiz de lectura óptica el cual automáticamente registra el código de barras que para tal objetivo ha sido colocado en los recibos de todos y cada uno de los usuarios. El control de los recibos por medio de la asignación del código de barras, evita el tecleado de cifras, lo que en consecuencia ahorra tiempo para los usuarios que asisten a realizar sus contribuciones. También se diseñó un sistema de cobro en automóvil, este consiste en la instalación de dos cajas registradoras en la parte inferior del edificio principal del OPDM, con este sistema el usuario puede hacer su pago desde el automóvil en sólo 30 segundos, evitando así aglomeraciones, lo que permite también que en el lapso de un día sean atendidos en promedio 250 usuarios por caja.

Otra estrategia innovadora es la calendarización de períodos de vencimiento de pago, con el objetivo de evitar grandes filas en las fechas de pago con descuento. Si bien esta ha sido una estrategia modernizadora, su efectivo cumplimiento

ha presentado dificultades en la práctica, debido a que los usuarios no tienen una visión al cambio, aunque este obstáculo se ha ido superando con una publicidad más extensiva que abarca a todas las colonias y comunidades del ayuntamiento.

Por otro lado, este moderno sistema de cómputo, que emplea código de barras y lápiz lector óptico, también se halla en 16 cajas distribuidas en dos zonas estratégicas en el territorio municipal: 12 se encuentran en la zona Poniente y 4 en la zona Oriente.

En la actualidad, se están diseñando programas para sistematizar el archivo del organismo en el que se encuentran 128 mil 612 expedientes, lo que representa una tarea compleja debido a que cada uno de estos expedientes comprende información sobre pagos por consumo de agua, solicitudes de servicio, contratos, inspecciones, certificados de no adeudo, pagos por derecho de conexión de agua y drenaje, entre otros.

Otras importantes áreas que han sido sistematizadas son: a) la emisión de listados de acuerdo a un rango específico de características como tipo de usuario, número de viviendas, capacidad de diámetro, con o sin medidor, rango específico de colonias, calles y usuarios, número de derivaciones; b) proceso y emisión de mandamiento de ejecución, para desprender el rezago de pagos por zona y por colonia, proceso e impresión de promedios de lectura por zona, - por bimestre-.

- Personal y Equipo. La función directiva del OPDM es una labor verdaderamente difícil si se considera que su plantilla de personal asciende a mil 161 trabajadores. Por otra parte, también es complicado llevar a cabo un programa de mantenimiento efectivo a un parque vehicular integrado por 141 unidades, con características muy variadas y en donde se pueden encontrar desde camiones 350, pick up, camiones cisternas sedan, retroexcavadoras, grúas, cargador frontal, compresor-rompedoras de concreto, camiones bombas autocebantes, cortadora de concreto, vibrador, motocicletas.

- Obras. Por lo que corresponde a las obras el trabajo de OPDM consiste básicamente en la introducción de redes de agua potable y drenajes. Asimismo, se suministra agua potable en camiones cisterna a comunidades irregulares, ubicadas fuera de la zona de crecimiento, las cuales no cuentan con red de distribución de agua potable.

Para mantener el agua limpia, el OPDM lleva a cabo actividades de sondeos y desfogues en líneas primaria y secundarias de distribución. Otra actividad importante es la instalación de medidores para facturar el consumo real de los usuarios. También se limpian y se desinfectan tanques y rebombeos para asegurar la calidad del agua suministrada a la población.

Entre otras actividades prioritarias que cubre el OPDM:

- Reparación de fugas.
- Macromediciones.
- Instalación de tomas domiciliarias.
- Limpieza y rehabilitación de cajas de válvulas.
- Análisis físico-químico y bacteriológico.
- Tratamiento de agua potable mediante cloración.
- Monitoreo y vigilancia de cloro residual.
- Mantenimiento de colectores.
- Mantenimiento de plantas de bombeo.
- Interconexiones a ríos desde plantas de bombeo.
- Instalación de descargas de drenaje doméstico, comercial e industrial.
- Bacheo.
- Limpieza y rectificación de cauces federales.

Además de estas actividades el OPDM preside la Comisión de Fenómenos Hidrometeorológicos. Asimismo, el cumplimiento oportuno de los objetivos y metas establecidos en sus planes, han permitido a la OPDM recuperar áreas para el mejoramiento comunitario tales como remodelaciones de glorietas, pintas de bardas, construcción de bardas perimetrales, andadores, parques, entre otros. Con respecto a sus actividades sociales el OPDM construye la Casa de la Tercera Edad, para beneficio de la comunidad.



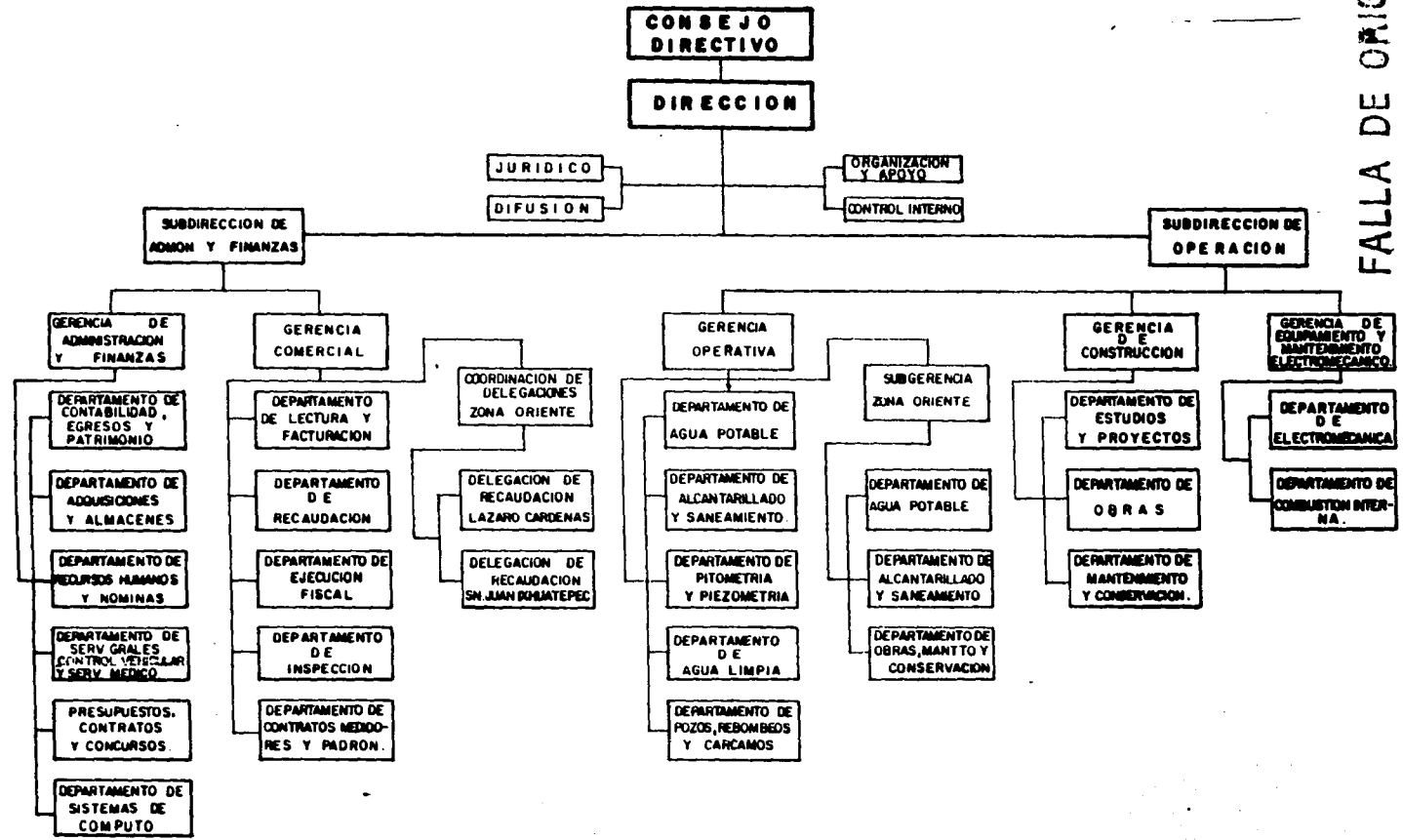
SERVICIOS DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO DE TLALNEPANTLA DE BAZ



O. P. D. M.

FALLA DE ORIGEN

ORGANIGRAMA



CAPITULO V EVALUANDO LAS ESTRATEGIAS GERENCIALES DE LA DIRECCION DEL ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE AGUA DE TLALNEPANTLA.

Después de haber revisado los principales procesos, funciones y acciones emprendidas por el OPDM, en el presente capítulo intentaremos establecer algunas variables que sustentan el avance en las estrategias de modernización alcanzadas por dicho organismo. De acuerdo a lo anterior, en esta última parte del trabajo se considera que la modernización del OPDM descansa en tres variables: 1) la flexibilidad en la toma de decisiones; 2) las habilidades gerenciales de la dirección, y, 3) la continuidad administrativa.

5.1. La Flexibilidad en la Toma de Decisiones

Sin duda, el objetivo de la modernización de los servicios públicos debe expresarse en trámites sencillos y productos eficientes. Pero también la modernización debe atender el diseño de organizaciones públicas nuevas que se caractericen por una estructura administrativa dinámica y adaptable a los tiempos actuales de complejidad e incertidumbre. Observando internamente dentro de las organizaciones públicas, la responsabilidad de los retos ante los cambios descansa en la esfera directiva, pues es esta la que desempeña la función de

cemento entre todas las partes. Pero además, para que una función directiva sea efectivamente lograda esta debe estar dotada de mucha flexibilidad para la toma de decisiones, es decir, de una gran capacidad de acción sobre el conjunto de procesos y estructuras que dan vida a la organización, lo que se traduce en una gran capacidad para manejar desde los recursos financieros hasta los recursos humanos.

5.1.1. La Autonomía Política.

En el caso del OPDM la flexibilidad en la toma de decisiones ha alcanzado un nivel considerable, por un lado, porque el diseño de su Consejo Directivo permite tomar decisiones concensadas, a través de la opinión abierta y directa de cada uno de sus integrantes, por otro lado, -y quizás lo más importante, el Consejo Directivo guarda una sana distancia respecto a la figura del ayuntamiento, lejos de la intervención e influencia del presidente municipal y del cabildo. Aunque como explicamos en el capítulo precedente, es el presidente municipal el que preside el Consejo Directivo del OPDM, éste no puede imponer decisiones unilaterales sobre el Director del Consejo Directivo, pues hemos visto que los planes, programas y acciones son tomados de manera colegiada.

Las ventajas de no estar directamente controlado por el Cabildo para el OPDM saltan a la vista en muchos aspectos, pero

los beneficiados principalmente son los ciudadanos ya que, anteriormente, cuando una comunidad solicitaba el servicio el municipio requería de dos meses como mínimo para iniciar la obra, debido a que éste requería de la autorización del Cabildo para que la obra pudiera llevarse a cabo. En la actualidad, una obra puede ser iniciada en un tiempo máximo de una semana, debido a que el Director del organismo únicamente requiere tiempo en consultar las acciones con el Consejo Directivo, es decir, se ha alcanzado un nivel de "autonomía" que pudiera calificarse de valiosa.

Esta autonomía del OPDM ha repercutido directamente en la realización más rápida de obras, y también ha hecho posible la realización de un número mayor de obras. Al mismo tiempo, han sido satisfechas en menor tiempo las demandas y quejas de los usuarios.

5.1.2. La Calidad Total de los Servicios Públicos.

La calidad es uno de los principios sobre el que ha girado la administración del OPDM. La calidad en la prestación del servicio se ha manifestado de distintas maneras, una de ellas se encuentra en la composición del agua misma, que es recibida por los usuarios con prontitud y limpieza, debido a que esta es tratada con cloro en los procesos de suministro.

De manera progresiva el OPDM ha llegado a cubrir el cien por ciento de territorio municipal en materia de infraestructura de agua potable y drenaje. Cabe hacer notar que si bien el servicio cubre a este total de comunidades todavía persisten algunas fallas debido a la insuficiencia de recursos para dar mantenimiento a la red de agua y drenaje; por otro lado, existen fenómenos naturales como la temporada de lluvias, las cuales provocan el crecimiento de raíces que a la vez rompen las tuberías de la red hidráulica.

Aún con lo anterior, podemos considerar que los avances obtenidos por el OPDM son sobre salientes, pues en comparación con otros organismos de agua en otros municipios, este último ha cumplido con sus objetivos logrando con ello satisfacer las necesidades básicas de su comunidad.

Otra de las manifestaciones de la calidad que ha alcanzado el OPDM se refleja en la construcción de obra pública. En años anteriores, es decir antes de la descentralización del servicio de agua del Estado a los municipios, estos últimos recurrían a menudo a la contratación de empresas particulares como medio para alcanzar sus objetivos y metas en materia de obra pública, en la actualidad, en el caso del OPDM, este ha logrado disminuir costos en la construcción de obra pública pues toda vez que posee autonomía para manejar sus propios recursos ha optado por adquirir equipo y maquinaria propia, que sumada ha su personal especializado ha podido realizar sus propias obras. De

esta manera, como se dijo anteriormente, se ha logrado ahorrar de modo importante tiempo, dinero y recursos, lo que ha posibilitado que el OPDM extienda sus acciones al campo de bienestar social directo, a través de la construcción de obras como casa- hogar para ancianos, parques recreativos, andadores para localidades de difícil acceso, pintas de bardas, entre otros.

La calidad como se ha podido observar se constata en la satisfacción del usuario con el servicio en sus diferentes etapas, sea en el suministro o bien en el cobro. La calidad se observa también en la rentabilidad social alcanzada por el OPDM, pues la construcción de obras social bien puede calificarse de esta manera. En síntesis, la calidad puede ser lograda también en el servicio público sin tener necesidad de recurrir a la privatización, ni al financiamiento público para poder alcanzar los objetivos de la organización.

La calidad en el OPDM ha sido sinónimo de autosuficiencia, en otras palabras, el organismo ha actuado como una verdadera empresa pública operando en un sistema dinámico de mercado de servicios haciendo efectiva su estrategia mercantil: compra de agua-venta de agua-compra de agua. Este proceso se ha llevado a cabo de manera eficiente compra agua en bloque a los sistemas federales y estatales, vende agua a los usuarios del municipio - obteniendo un margen de utilidad importante-, y finalmente, recicla el proceso comprando agua nuevamente a sus fuentes.

5.2. Las Habilidades Gerenciales de la Dirección.

En este apartado se consideraran tres aspectos de filosofía direccional que han transformado la administración y el desempeño del OPDM: las estrategias de personal, la filosofía de lo público y la importancia del usuario como cliente.

5.2.1. Las Estrategias de Personal.

El personal ha jugado un papel importante dentro de las innovaciones que han tenido lugar en las diferentes políticas del OPDM, incluso se reconocen las propuestas de empleados y trabajadores a través de la asignación de premios. Una característica central en la composición del personal es que en su mayoría son personas que viven en el municipio lo que hace que estas tengan un arraigo especial con las actividades que realizan.

Sin embargo, el aspecto más importante es que tanto trabajadores como empleados son bien remunerados, con esto se obtiene un doble beneficio, por el lado del personal estos se hallan estimulados para desempeñar con puntualidad, responsabilidad, profesionalismo y eficiencia sus tareas, pero por otro lado, también la dirección encuentra beneficios porque pudiendo ofrecer sueldos atractivos puede encontrar al personal más adecuado para la consecución de los objetivos del organismo.

La política de estímulos al personal empieza con sueldos atractivos, lo que repercute directamente en la actitud del trabajador sobre las acciones a realizar, pero además, el personal es tomado en cuenta cuando la dirección pretende llevar a cabo innovaciones en los diferentes procesos y áreas de trabajo del organismo, a su vez los trabajadores más destacados reciben premios en efectivo anualmente, así también se les entregan regalos tales como anillos, fustoles, etcétera. Por otra parte, la importancia del factor humano se observa en la implementación de una serie de políticas que tienden a buscar la seguridad del trabajador en sus respectivas zonas de trabajo, reforzándose principalmente las medidas de seguridad de los trabajadores de campo. Aquellos trabajadores cuyas tareas representan riesgo se les dota de equipo especial para estos casos, es importante resaltar que también al personal de oficina se le dota de uniformes para tener una buena presentación ante el usuario.

Otra de las políticas centrales manejadas por la dirección del OPDM con respecto a su personal es la implantación de un sistema de escalafón que reconoce la antigüedad, el desempeño y la eficiencia de los trabajadores y empleados, lo que garantiza una seguridad en el puesto, y estimula al personal en la búsqueda de los objetivos y metas del organismo bajo un ambiente de trabajo armónico y favorable.

5.2.2. La Filosofía de lo Público.

Otra importante característica del OPDM ha sido el ambiente de trabajo que han generado, mismo que se distingue por una actitud de satisfacción y orgullo al servicio público en las diferentes áreas de trabajo. En esta atmósfera de trabajo el personal se identifica con los objetivos del organismo para encontrar motivación en sus actividades, sin embargo, la dirección se ha encargado de difundir una filosofía pública de servicio entendida esta como la responsabilidad del funcionario para atender las demandas y necesidades que el usuario como cliente le solicite, pero además, la dirección considera como filosofía angular de trabajo que los servicios públicos no deben privatizarse en ninguna modalidad hacia los particulares pues, esta es una función que esta marcada constitucionalmente como competencia exclusiva de la autoridad, es decir, del gobierno municipal.

La filosofía pública concebida por la dirección del OPDM resalta que la privatización de los servicios públicos en manos de particulares es una mala decisión, ya que los organismos, después de los procesos de descentralización estatal, tienen suficiente capacidad para actuar con eficiencia.

El perfil autónomo del OPDM reforza la perspectiva pública de su función y articula adecuadamente eficiencia y bienestar común, esto es así porque pese a que la estrategia de dirección

del organismo es más empresarial, esta sirve únicamente para desempeñarse en un contexto de eficiencia, lo cual no está opuesto a la consecución de los objetivos sociales marcados por la legislación al organismo.

5.2.3. La Filosofía de Transición: del Usuario al Cliente.

Como empresa paraestatal, el OPDM ha transformado su visión de ciertos principios administrativos, uno de ellos es el de cambiar la consideración del usuario como cliente. La consideración de cliente encierra más que una simple nomenclatura de mercado. El cliente es el primero que debe ser atendido, porque de sus contribuciones depende el pago de los empleados y trabajadores del organismo, esta idea se ha hecho patente en la mayoría del personal que labora en dicha entidad y ha sido corroborada por diferentes entrevistas que se realizaron con ellos. De esta manera la filosofía de atención al cliente es parte importante en el desempeño eficiente de las acciones del OPDM, y lo coloca también a la vanguardia de los nuevos enfoques postburocráticos que resaltan la actuación de los gobiernos en ambientes de mercados competitivos gubernamentalmente hablando.

Para reforzar en el personal el principio de que el cliente es el primero, la dirección ha recurrido a una capacitación y adiestramiento constante de su personal, dicha política de

capacitación involucra cursos que tienen que ver desde la atención y trato al cliente hasta la actualización técnica en materia de obras públicas, todo ello para alcanzar una eficiencia integral en la prestación del servicio.

5.3. La Continuidad como Elemento de la Modernidad Administrativa

Quizás el obstáculo más sobresaliente para poder desarrollar una estrategia gerencial pública sea el problema del tiempo, que se manifiesta fundamentalmente en el trastorno ocasionado por el relevo que tiene lugar en cada transición de administración de un período a otro. En el caso del OPDM este es un problema concebido desde su creación, a decir verdad, es un especie de "enfermedad congénita", que tiene sus orígenes en los mismo períodos de los ayuntamientos que como se sabe solo comprenden un lapso de tres años, tiempo insuficiente para cumplir un programa de trabajo de carácter integral.

5.3.1. Las Rupturas Administrativas de los "Trienios".

Por lo que corresponde a la dirección del organismo, parece ser que uno de los factores que propicio, al menos provisoriamente, el cumplimiento eficiente de los objetivos y metas fue precisamente el seguimiento que tuvieron los programas

a lo largo de cinco años, pues el director del Consejo Directivo fue ratificado en su cargo para el período de gobierno 1994-1996, como se puede deducir la continuidad en el tiempo es un elemento vital para lograr que una empresa pública de este tipo se consolide financiera y técnicamente.

Entre los beneficios que han resultado de la continuidad administrativa experimentada por el OPDM se hallan los siguientes:

- Mayor flexibilidad negociadora para adquirir montos crediticios considerables con otros organismos públicos financieros de carácter federal, estatal o municipal. Con respecto a este punto, el OPDM ha actuado estratégicamente de diferentes maneras, por ejemplo, si bien mantiene puntualidad en sus compromisos con la Comisión Federal de Electricidad, sus pagos por suministro de agua a la Comisión Estatal de Aguas y Saneamientos del Estado de México (CEAS) han sido manejados de manera tal que aun y cuando existen recursos, estos se utilizan en acciones prioritarias y sólo se paga cuando se cumplen las fechas límites de los adeudos. Por otra parte, el factor tiempo ha hecho posible que el organismo haya adquirido a través de financiamientos a largo plazo diferentes tipos de unidades automotores y maquinaria, ahorrando y suministrando recursos, creando así una flota importante de vehículos para una atención más rápida y más eficiente hacia los usuarios. Finalmente cabe decir que la flexibilidad negociadora de la

dirección del OPDM hizo posible también que adquirieran sus propios inmuebles administrativos, cubriendo primeramente un crédito por 500 millones de viejos pesos otorgado por el ayuntamiento, y posteriormente volviéndose autosuficientes han podido ampliar y modernizar este tipo de instalaciones, cubriendo logísticamente todas las regiones del municipio, mejorando con ello el monitoreo del organismo en materia de nuevas demandas, necesidades, inconformidades, pero también acercando y facilitando los traslados de los usuarios para realizar sus contribuciones correspondientes. En síntesis, la capacidad negociadora de la dirección del OPDM ha hecho que este organismo haya alcanzado la autosuficiencia financiera en tan sólo dos años.

- Se ha logrado un alto nivel de identidad y pertenencia del personal hacia el organismo, pues como ya dijimos empleados y trabajadores actúan en un ambiente favorable ya que se reconocen aspectos como el mérito y la experiencia, lo cual mejora sus percepciones salariales y esto mismo contribuye en el desempeño del propio organismo.

5.4. ¿ Es Posible la Gerencia Pública en el Gobierno Local?.

Antes de contestar esta pregunta, creemos que debemos preguntarnos si la gerencia pública es necesaria o no en el gobierno local. Una respuesta espontánea diría que sí porque

"...en momentos en que los estados llevan a cabo importantes procesos de reforma, la gerencia pública se constituye en una tecnología útil de gobierno".⁶¹ En la actualidad, las circunstancias que rodean los nuevos escenarios de los gobiernos hace urgente que estos se auxilien cada vez más de herramientas administrativas y políticas que ayuden a enfrentar nuevos esquemas de cambio, incertidumbre y turbulencia en la función pública.

Ahora bien, la posibilidad de lograr diseñar y desarrollar de manera efectiva un modelo de gerencia pública que no sólo quede grabado en el organigrama depende desde nuestro punto de vista de superar algunos problemas que frecuentemente se presentan en alguna de las siguientes cuatro esferas.

Esfera Económica: el principal reclamo para hacer auténtica la autonomía de los organismos públicos municipales como el OPDM es elevar el monto de los recursos que estos reciben por concepto de participaciones, lo cual implica directamente que sea reestructurado el actual sistema nacional de coordinación fiscal. De esta manera, un presupuesto económicamente sano coloca a los organismos descentralizados municipales en condiciones para desplegar una estrategia de tipo empresarial que considere en todo momento el bienestar colectivo como central en el contenido de sus programas.

⁶¹ Uvalle, Ricardo *Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal*, Iapem, México, 1994, p. 118.

Esfera Política: con el mismo rango de importancia que el anterior aspecto, dentro de la esfera política debe promoverse la existencia de voluntad política entre los diferentes niveles de autoridad para extinguir vicios antiguos como el influyentismo, nepotismo y la corrupción en todas sus formas. La voluntad política en el caso del OPDM debe atender principalmente la figura del presidente municipal, quien en calidad de presidente del OPDM, no debe imponer unilateralmente sus decisiones sobre el Consejo Directivo. Desde luego, la superación de distorsiones políticas en las autoridades debe ser enmarcada por un contexto legal caracterizado por la vigencia plena del derecho en toda su extensión.

Esfera Administrativa: dentro de esta instancia, los problemas prioritarios a atender se pueden concentrar en la búsqueda de un perfil de gerente público renovado, cuyas principales virtudes sean una vocación pública de servicio, un alto grado de profesionalización con atributos de emprendedor y negociador, asimismo se requiere que su actuación esté orientado por la honestidad, la responsabilidad, entre otros valores.

Esfera social: el buen desempeño de un modelo de gerencia pública no es una cuestión endógena, se requiere que la sociedad participe activamente, vigilando, controlando y reclamando sus derechos como usuario y como ciudadano. Además, la composición de los consejos directivos de los OPDM, permite de manera formal la representación ciudadana en la formulación de los planes y

programas de trabajo del organismo. Por lo anterior, los ciudadanos se convierten en una pieza clave para conseguir niveles de desempeño eficientes en la dirección del OPDM. Los ciudadanos tienen una doble función vigilan como integrantes del Consejo Directivo, pero también, exigen como usuarios del servicio.

El reto de aplicar un modelo de gerencia pública en las nuevas formas organizacionales de gobierno, es muy grande, sin embargo, hoy más que en otros tiempos parece ser que esta es una tarea que no puede marginar a ningún actor.

Conclusiones

Este trabajo se ha planteado inicialmente desde el punto de vista de los nuevos paradigmas que se han generado en los últimos años en la Ciencia Política: el nuevo institucionalismo. El neoinstitucionalismo concede, en las circunstancias actuales de cambios políticos, económicos y sociales, una importancia central al papel de las instituciones políticas, y en particular al papel autónomo de los gobiernos. En este sentido, en la actualidad, estos mismos cambios apuntan a una redefinición del poder en la esfera de los estado-nación desde un punto de vista territorial, tanto supranacional, como infranacional. Desde el ángulo infranacional, la redefinición del poder central de los estados se ha enfocado a la descentralización de los asuntos públicos hacia los gobiernos locales, concediéndoles amplias capacidades y facultades principalmente en el ámbito de la gestión de los servicios públicos. Este precedente sirve para justificar la investigación que hemos desarrollado y contestar la siguiente pregunta: ¿cómo hacer más eficientes a los gobiernos?. La respuesta como se advierte en la primera parte del trabajo, depende de la aplicación de tecnologías administrativas nuevas que como la política pública y la gerencia pública, contribuyan a racionalizar la estructura de los problemas y asuntos públicos que enfrentan las administraciones públicas de los gobiernos modernos.

De la gerencia pública se ha dicho, es una tecnología administrativa que persigue mejorar el rendimiento del gobierno para recuperar la legitimidad del Estado mismo. La gerencia pública como paradigma administrativo resalta la esencia de la estrategia, las relaciones interorganizacionales y las políticas públicas en un ambiente permeado por lo "público". La gerencia pública busca también adiestrar a los directivos públicos en el eficiente desempeño de sus tareas, por lo que proporciona nuevas herramientas para enfrentarse a la complejidad, movilizandó el potencial humano, innovando capacidades técnico-políticas y revalorando los valores éticos dentro del gobierno.

En la realidad de la administración pública mexicana, un campo factible para intentar estos nuevos modelos organizacionales se encuentra en el ámbito del municipio. Dos procesos, como ya vimos, han dado indicios para aplicar a la gerencia pública. Primero, a nivel nacional, han resurgido con mayor fuerza los principios de autonomía municipal en todos los terrenos, desde el financiero, hasta el político. Este resurgimiento ha sido propiciado, en parte, por la nueva pluralidad política que se ha reflejado en la llegada de otros partidos políticos a la dirección de cuatro estados de la república, básicamente panistas, y que han hecho que finalmente, se pueda hablar en realidad de una "nuevo federalismo" mexicano. El movimiento denominado nuevo federalismo ha tenido impactos significativos dentro del actual contexto político nacional, al grado que, el gobierno ha accesado este tema

dentro de la agenda gubernamental, creando para ello una área especial en la estructura de la Secretaría de Gobernación, al frente de la cual se halla en el otrora secretario de gobernación Estebán Moctezuma. El segundo proceso que ha propiciado mayor atención hacia el órgano municipal, se manifiesta en los cada vez más frecuentes programas de descentralización administrativa, principalmente de servicios públicos en la mayoría de los Estados de la república, dando vida así a la reforma del Artículo 115 constitucional que concibió desde 1983.

Haciendo una apresurada evaluación de la situación actual del municipio mexicano, podríamos afirmar que empiezan a observarse elementos que a la larga podrían contribuir a lograr una verdadera autonomía municipal, al menos, el Presidente Ernesto Zedillo ha dado muestras de que es posible transferir mayores recursos económicos hacia los municipios, como en el caso del municipio de Ciudad Juárez, Chihuahua, sin embargo, y lo más importante, un auténtico federalismo debe plantearse desde una perspectiva integralmente democrática que considere a todos los actores involucrados y no únicamente responda a presiones regionalistas y contingenciales como fue éste último caso.

Otro de los puntos importantes que se trataron a lo largo del trabajo fue el debate que se ha generado con respecto a las fuentes prestadoras de los servicios públicos, es otras palabras

cómo alcanzar la eficiencia de los mismos, a través de la privatización o de la descentralización. Se ha defendido, ésta última alternativa pues se ha visto que la filosofía que prevalece en la dirección del Organismo Público Descentralizado Municipal de Tlalnepantla, es precisamente aquella que asigna al Gobierno la "responsabilidad histórica" de la prestación de los servicios públicos.

En cuanto a la prestación del servicio de agua potable en el municipio de Tlalnepantla, pueden advertirse importantes cambios a dos casi tres años de que la administración del servicio fuera transferida desde el gobierno del Estado al Ayuntamiento. Pese a las serias deficiencias que el servicio presentaba, éstas se han ido subsanando paulatinamente. Los avances han sido mucho más rápidos con respecto a la organización y desempeño del Organismo, pues de iniciar sus actividades en 1993 recurriendo al crédito y al endeudamiento, para 1995, la institución cuenta ya con una sólida infraestructura material, administrativa y financiera para cubrir las necesidades del servicio de más de un millón de habitantes.

Por otra parte, el mejoramiento del servicio ha sido resultado indudablemente, de la nueva visión de cambio que han tenido los funcionarios del Organismo, involucrando a los generentes como al director, pues estos han diseñado e implementado un conjunto de estrategias que han perfeccionado

considerablemente cada uno de los procesos la institución. Entre éstas estrategias, la que más resalta es la de la sistematización de procesos que ha hecho posible la facturación automática de recibos, un cobro más rápido de los mismos, y estos a su vez, han incrementado el volumen de ingresos, lo que ha servido para ampliar la red de parque vehicular, pero también para consolidar el equipo y la maquinaria que permita, finalmente, la construcción de nuevas redes de distribución y de desagüe, así como el mantenimiento más frecuente de los pozos.

La innovación destaca como una variable central en el trabajo desarrollado por el OPDM. Esta innovación se ha hecho patente en el diseño de nuevos recibos controlados bajo el sistema de código de barras, que permite entre otras muchas ventajas, tener mayor información sobre la situación de los usuarios, y en consecuencia mantenerlos regularizados con respecto al servicio. De esta manera, con un adecuado sistema de información la dirección del Organismo puede tomar mejores y más completas decisiones. Incluso, se corroboró que se requiere de tan sólo un tiempo de diez minutos para que la la información actualizada fluya de las diferentes gerencias hasta la dirección del Organismo. La facilidad para tener información actualizada es un elemento valioso para atender eficientemente las necesidades y demandas que la población reclama. La información también ha facilitado a la dirección del Organismo mejores condiciones para negociar con los diferentes grupos de la comunidad la construcción de obras.

En cuanto a la organización y el funcionamiento del OPDM, éste presenta variaciones fundamentales con respecto a anteriores formas de organización administrativa pública. La misma integración del Consejo Directivo es peculiar. Aunque éste, está presidido por el Presidente Municipal éste último guarda una distancia real en relación al Director del OPDM. Esta relación de respeto a la autonomía del Organismo es quizá el elemento más trascendente para que el OPDM funcione efectivamente. En Tlalnepantla esto ha operado adecuadamente, sin embargo, hay que destacar que la voluntad política de parte del Presidente Municipal debe ser real. Por otro lado, la vigilancia del Organismo parece encontrar signos alentadores ya que ésta función descansa en gran parte en la función que desempeñan los vocales, mismos que provienen de las organizaciones vecinales, industriales, etcétera, es decir, son miembros de la comunidad que perciben o son afectados directamente por los resultados de los servicios.

De lo anterior, podemos deducir que la gerencia pública en los organismos descentralizados de agua es posible en la medida que se reúnan diferentes condiciones tanto políticas, económicas y sociales. Desde el punto de vista de las condiciones políticas, los presidentes municipales deben mostrar voluntad política para respetar el ámbito de competencias de los Organismos. Lo que quiere decir principalmente que no deben imponer sus decisiones ni sus intereses sobre ellos. Deben permitirles decidir sus propios objetivos y metas. En cuanto a las condiciones económicas, la gerencia pública será posible si

los organismos reciben mayores recursos desde la Federación, pues considerando que esta modalidad de descentralización es relativamente nueva, los organismos tienen mayores necesidades para crear una infraestructura material, humana y administrativa básica. En cuanto a las condiciones sociales, no debemos olvidar que una parte importante de la gerencia pública es su tendencia a la cogestión, es decir, a recoger opiniones de los grupos sociales y agregarlos a sus programas. La eficiencia de la gerencia pública a nivel municipal no puede omitir la participación social expresada a través de los consejos comunitarios, organizaciones de vecinos, asociaciones profesionales, etcétera.

La gerencia pública no puede recaer simplemente en la aplicación de tecnologías administrativas sofisticadas, en la problemática municipal mexicana el factor político es también muy importante, y dentro de éste, la necesidad de una democracia real es una tarea que no puede quedar pendiente.

B i b l i o g r a f í a

Agranoff, Robert "Marcos para el Análisis Comparado de las Relaciones Intergubernamentales", en: **Cambio Político y Gobernabilidad**, Mauricio Merino coord., CONACYT/CNCPAP, México, 1992.

Aguilar, Luis "Hacia una Disciplina de las Políticas Públicas", en: **Perfiles Latinoamericanos**, FLACSO, no. 3, 1993.

Almond, Flanagan y Mundt "Crisis, Elección y Cambio", en: **Zona Abierta**, Madrid, no. 63/64, 1993.

Arias, Cristóbal "Federalismo Mexicano. Límites y Atribuciones", en: **Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo**, El Nacional, 7 de mayo de 1995.

Barrios, Sonia "Realidades y Mitos de la Descentralización Gubernamental", en: **Cuadernos del Centro de Estudios del Desarrollo**, Ed. El Ateneo, Universidad Central de Venezuela, no. 4, septiembre-diciembre de 1984.

Bobbio, Norberto "Gobernabilidad" **Diccionario de Política**, Siglo XXI, ed, México, 1987.

Boiser, Sergio "La Descentralización: Un Tema Difuso y Confuso", en: **Descentralización Política y Consolidación Democrática. Europa-América del Sur**, Dieter Nohlen coord., Síntesis Nueva Sociedad, Madrid, 1991.

Borja, Jordi "Descentralización y Participación Ciudadana" IEAL, Madrid, 1987, cit. por: Rofman Alejandro "El Proceso de Descentralización en América Latina: Causas, Desarrollo y Perspectivas", **Documentos Clave del Clad**, Caracas, 1989.

Bozeman, Barry **Public Management. The State of the Art**, Jossey-Bass, California, 1993.

Burlaud y Laufer, **Dirección Pública y Legitimidad**, Inap, Madrid, 1989.

Cabrero, Enrique **Del Administrador al Gerente Público**, CIDE, México, 1995.

Camou, Antonio "Gobernabilidad y Democracia. Once Tesis sobre la Transición Mexicana", **Nexos**, México, no. 170, febrero de 1992.

Camps, Victoria "La Trivialización de la Política" **Claves de Razón Práctica**, Madrid, no. 37, noviembre de 1993.

Coraggio, José "Las Dos Corrientes de Descentralización en América Latina", Cuadernos del CLAEH, no. 56, Montevideo, mayo de 1991.

Crozier, Huntington y Watanuki The Crisis of Democracy, New York, University Press, 1975.

-----"The Ungovernability of Democracy", The American Enterprise, vol. 4, no. 6, 1993.

Curbelo, José "Desarrollo y Políticas en América Latina en el Cambio de Siglo", Comercio Exterior, no. 9, México, septiembre de 1992.

Del Castillo y Hernández, "Formas Claves para la Prestación de los Servicios Públicos Municipales", Documento de Trabajo, no. 16, CIDE, 1994.

Dilulio, Jhon "Recovering the Public Management Variable: Lessons from School, Prisons and Armies", Public Administration Review, march-april, 1989.

Donahue, Jhon La Decisión de Privatizar. Fines Públicos, Medios Privados, Paidós, México, 1991.

Frohock, Fred Public Policy, Prentice Hall, 1979.

Giner y Colomer, ¿Gobernabilidad Para Qué?, Claves de Razón Práctica, no. 3, Madrid, 1993.

Giner y Arbos, La Gobernabilidad: Ciudadanía y Democracia, Siglo XXI, Madrid, 1992.

Guerrero, Omar "Políticas Públicas para la Reforma del Estado Moderno", Revista del Colegio, México, t. 2, marzo de 1992.

----- Ingovernabilidad y Políticas Públicas,
FCPS-UNAM, s.f., mimeo.

Guillén, Tonatiuh "Actores Políticos y Proyectos Federalistas", en: Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo, Ibídem.

Habermas, Jurgen Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío, Buenos Aires, Amorrortu, 1975.

Hanke, Steve Privatización y Desarrollo, México, Trillas, 1989.

Ibarra, Guillermo "La Problemática Municipal; Aspectos Políticos, Económicos y Sociales", La Autoridad Municipal y su Compromisos con la Democracia, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México, 1994.

Inap "La Administración de los Servicios Públicos Municipales", Guía Técnica, no. 9, México, 1989.

Inap-Banobras "Servicios Públicos Municipales", Colección de Manuales de Administración y Organización Municipal, Manual, no.1, México, 1989.

Kanter, Rosabeth "Tendencias Gerenciales en los E.E.U.U.", Investigación Gerencial, Caracas, 1991, op cit: Kliksberg, "Problemas Estrategicos en la Reforma del Estado en la década de los Noventas", en: Memoria sobre el Redimensionamiento del Estado, Inap, México, 1991.

Lujambio, Alfonso "Federalismo Impulsor de la Transición Democrática en México", en: Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo, Ibidem.

Martínez, Héctor Aproximación al Análisis de la Disciplina de la Política Pública y su Posible Desarrollo en México, CIDE, Tesis de Maestría, 1994.

Mejía, José "Notas para el Estudio de la Administración Pública Estatal y Municipal en México", Documentos de Trabajo, CIDE, México, 1991.

Merino, Mauricio (Coord) En Busca de la Democracia Municipal. La participación Ciudadana en el Gobierno Local Mexicano, Colegio de México, México, 1994.

Morata, Frances "Política Pública y Relaciones Intergubernamentales ", Documentación Administrativa, Madrid, no. 224-225, Octubre 1990, Marzo 1991.

Muños, Juan Análisis de la Problemática que Gira en torno a la Regularización del Uso del Suelo en el Municipio de Tlalnepantla de Baz. Un Enfoque de Política Pública, Tesis de Licenciatura, Enep Acatlan, 1995.

Nolte, Detlef "Procesos de Descentralización en América Latina: un Enfoque Comparativo", en: Dieter Nohlen, Descentralización Política y Consolidación Democrática. Europa-América del Sur, Sintesis-Nueva Sociedad, Madrid, 1991.

O'Connor, James The Fiscal Crisis of State, Nueva York, Saint Marti's Press, 1973.

Presidencia de la República Glosario de Términos Administrativos, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1980.

Quintín, Antonio "La Especificidad de la Gerencia Pública y La Gerencia Pública Deseable. Precisiones Conceptuales, Memoria Política, no. 3, 1993.

Raiffa, Howard El Arte y la Ciencia de la Negociación, FCE, México, 1992.

Ruffo, Ernesto "Romper la Resistencia Hacia el Auténtico Federalismo" en: Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo, *Ibidem*.

Schultze, "El Federalismo en los Países Industrializados: una Perspectiva Comparada." *Revista Contribuciones*, Madrid, no. 4, 1993.

Segob-Cedemun *Gobierno y Administración Municipal en México*, México, 1993.

Serra, Andrés *Derecho Administrativo*, t. 1, 13a, ed. Porrúa, México, 1985.

Thiemeyer, Theo "Privatization: on the many senses in which this word is used in an international discussion on economic theory", *Annals of Public and Cooperative Economic*, Liege, vol. 57, no. 2, April-June 1986.

Uvalle, Ricardo, "Objetivo y Alcance de la Gerencia Pública", *Revista del Iapem*, México, 1991

----- *Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal*, Iapem, México, 1994.

Wright, Deil S. "Del Federalismo a las Relaciones Intergubernamentales en los Estados Unidos de América: una Perspectiva de la Actuación Recíproca entre el Gobierno Nacional, Estatal y Local", Estudios Políticos, Madrid.

Zedillo, Ernesto "Nuevo Federalismo: Estados Soberanos y Municipios Libres", en: Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo, Ibídem.

Ziccardi, Alicia "Ciudades y Gobiernos Locales", en: Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo, Ibídem.

DOCUMENTOS

Plan de Desarrollo Estatal, Edo de México 1993-1999,

Plan de Desarrollo Municipal Tlalnepantla de Baz, 1993-1996

Cuaderno de Información Básica Municipal 1995, Tlalnepantla

Memoria Gráfica, Informe de Actividades 1994, OPDM

Guía para la Elaboración y Presentación del Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996, Edo de México

Ley de Organismos Públicos Descentralizados de Carácter Municipal para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, Revista del Iapem, no. 11, 1991, julio-septiembre, Edo de México.