

COLEGIO DE LA FRONTERA NORTE

MAESTRIA EN DESARROLLO REGIONAL

PROMOCION 1992-1994



**LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA Y EL SISTEMA DE AGUA
POTABLE EN TECATE, BAJA CALIFORNIA**

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRO EN DESARROLLO REGIONAL

PRESENTA

JAVIER BERMUDEZ SALAZAR

COMITE DE EVALUACION:

Director de tesis: MAESTRO JOSE NEGRETE MATA

Lector interno: DRA. MARIA EUGENIA DEL CASTILLO

Lector externo: DR. ENRIQUE CABRERO

Tijuana, Baja California, 7 de septiembre de 1994

INDICE

	Pág.
INTRODUCCION	4
CAPITULO I	
EL CONTEXTO GENERAL DE LA DESCENTRALIZACION	10
CAPITULO II	
I. DIAGNOSTICO MUNICIPAL	22
I.1. Aspectos físico-geográficos y estructura urbana	22
I.2. Sinópsis histórica	23
I.3. Medio socioeconómico	23
I.3.1. Dinámica demográfica	23
I.3.2. Estructura de la población	25
I.3.3. Empleo	25
I.3.4. Comportamiento económico del municipio	30
II. EL SISTEMA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO	34
II.1. Proceso Técnico	34
II.1.1. Agua potable	35
II.1.2. Alcantarillado sanitario	38
II.2. Estructura organizacional	39
II.2.1. Organismos que intervienen en el funcionamiento del sistema hidráulico	43
A. Comisión Nacional del Agua (CONAGUA)	43
B. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOPE)	43
C. Comisión Operadora de Servicios de Agua del Estado(COSAE)	44

D. Comité de Planeación Democrática Municipal (COPLADEM)	44
 CAPITULO III	
I. DEBATE IDEOLOGICO EN TORNO AL MUNICIPIO	49
II. MARCO JURIDICO	53
III. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES	65
Antecedentes	66
III.1. 1987-1992 El periodo de tensiones por la escasez de agua	70
III.2. 1992-1993 Las perspectivas municipalistas	89
IV. ASPECTOS TECNICO-ADMINISTRATIVOS: EFICIENCIA Y EFICACIA	89
IV.1. La gestión de la Comisión Estatal de Servicios Públicos	89
IV.2. Las finanzas públicas del municipio	93
IV.2.1. Estructura financiera	95
IV.2.2. Análisis de la estructura financiera	96
a. Relaciones entre ingresos y egresos totales	99
b. Análisis porcentual de los ingresos ordinarios y extraordinarios	100
c. Estructura del gasto público	102
d. Relaciones entre ingresos y egresos	105
e. Ingresos directos vs. egresos corrientes	105
CONCLUSIONES GENERALES Y PROPUESTAS	115
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	120

INTRODUCCION

Los cambios y adiciones que se hicieron al artículo 115 de la constitución mexicana en 1983 (denominada reforma municipal¹) establecieron, respecto a los servicios públicos, que el suministro de agua potable, entre otros, es una función que corresponde a cada municipio.

A más de 10 años de distancia de esta reforma, el avance es muy desigual. Mientras que algunos estados transfirieron la administración del recurso a los municipios (los más prósperos como es el caso de Monterrey, en Nuevo León), existen otros casos (la mayoría) donde no surtió efecto el mandato constitucional².

Tecate, al igual que los otros municipios de Baja California, pertenece a este último grupo pues existe actualmente un organismo estatal que se encarga de la administración del agua potable: la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tecate -CESPTE- (cabe mencionar que hasta 1992 el servicio era administrado por un organismo con sede en Tijuana: la Comisión Estatal de Servicios Públicos Tijuana-Tecate -CESPTT-). Este rezago con respecto a las reforma consignada anteriormente, motiva a analizar las razones por las que el estado no ha entregado el control del recurso al ayuntamiento y lo que esto ha significado para el

¹La reforma fue publicada en el Diario Oficial del 3 de febrero de 1983. El fondo de la misma es la distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno, donde se incluye al nivel municipal dentro de la distribución de competencias y atribuciones que se expresan y determinan en la Constitución de la República, lo que anteriormente se dejaba casi en su totalidad como facultad reservada a los estados.

²De hecho, excepto Matamoros, Tamaulipas, los municipios fronterizos no tienen a su cargo el aprovisionamiento del agua potable para sus comunidades.

desarrollo y fortalecimiento del municipio, así como para el manejo eficiente del elemento hídrico; en todo caso, conviene preguntarse en qué medida o en qué condiciones es necesaria y aceptable la descentralización administrativa para la gestión del servicio de agua potable por gobiernos de municipios como el de Tecate.

El objetivo central de este estudio está enfocado a analizar los avances, los límites y la pertinencia de la pretendida descentralización administrativa de los servicios públicos, tomando como caso de estudio el municipio de Tecate, Baja California.

Para cumplir con este objetivo es necesario aclarar las razones de la lentitud en el proceso de descentralización³. Por tal motivo será necesario encontrar respuesta a cuestiones tales como: ¿qué tipo de obstáculos han impedido la municipalización en este caso?, ¿cuáles son obstáculos político-burocráticos a nivel federal, estatal ó municipal?, ¿existe una fundamentación técnico-económica?, ¿cuál es la participación del sistema político prevaleciente y cuál la participación de la normatividad sobre el programa?, ¿son acaso una combinación de los factores

³Es importante aclarar que conforme a lo establecido en la actual Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos de Baja California el organismo encargado del servicio asume una forma de descentralización, dado que "...son organismos públicos descentralizados del gobierno del estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios...", sin embargo, esto no resuelve el problema referente a la distribución de competencias en materia de agua potable y alcantarillado entre la federación, el estado y el municipio, además consideramos que la actual forma en que se organiza el servicio es sólo un nivel o grado de descentralización, o sea un proceso incompleto que puede llevar a la municipalización del servicio en una etapa posterior, e incluso, en un grado de máxima descentralización puede ser administrado eventualmente por la misma población beneficiaria.

mencionados anteriormente?, ¿qué tipo de negociaciones intergubernamentales se establecen que perturban, entorpecen o coadyuvan a la descentralización del servicio?, ¿qué otras organizaciones no gubernamentales participan en la negociación? y finalmente, ¿cómo participan?

Para dar respuesta a las anteriores interrogantes, buscaremos identificar los factores determinantes que han definido el rumbo y dinámica particulares del proceso analizado con el fin de encontrar los "nudos críticos", o sea, los problemas estructurales que han impedido la municipalización del servicio de agua potable en Tecate.

El tema surge de la necesidad de revisar las condiciones existentes en los municipios que habían permanecido marginados de la redistribución de la riqueza social, las llamadas "periferias territoriales"⁴ ante la perspectiva que revisten las políticas de descentralización de dejarles la responsabilidad de promover su propio desarrollo (el denominado "desarrollo endógeno"⁵). Para ello escogimos uno de

⁴De acuerdo con el XI Censo de Población y Vivienda en 1990 existían 2387 municipios, de los cuales sólo 169 rebasan los 75 mil habitantes (que es una manera que se toma para definir la urbanización de una localidad). Estos pocos puntos del territorio (7% con respecto al total) concentran el 49.5% de la población total nacional -excluidos los habitantes del Distrito Federal-, el crecimiento económico y sus beneficios. En cambio, el resto de los municipios sufren problemas de emigración, carencias de recursos financieros, materiales y humanos. Este fenómeno de dispersión-concentración poblacional ha provocado desequilibrios regionales considerables, altos costos económicos y sociales en la dotación de servicios e infraestructura y el deterioro de la calidad de vida y de bienestar de los habitantes de las áreas urbanas y rurales.

⁵En éste, la pretensión es movilizar las potencialidades latentes de cada región para que los municipios ya no sean simples receptores del desarrollo, sino que se conviertan en impulsores y generadores de riqueza y bienestar.

esos escenarios con escasa población y desarrollo económico incipiente de los que se tiene poco conocimiento: Tecate.

Sin embargo, Tecate es un municipio dinámico debido a que comparte geográficamente una región caracterizada por un notable comportamiento económico. Producto de intensos vínculos comerciales, industriales y sociales con Estados Unidos y Tijuana -principalmente- el desarrollo económico de Tecate se ha visto favorecido de tal forma que, como se verá más adelante, ha obtenido uno de los crecimientos sostenidos más elevados (en términos relativos) dentro del estado de Baja California.

La anterior situación reviste singular relevancia y creciente interés por los importantes cambios que empieza a protagonizar esta localidad en torno a uno de los ámbitos de la descentralización: la gestión de servicios públicos, específicamente de agua potable. En efecto, como se verá más adelante, el problema del abasto de agua ha involucrado a todos los sectores de la población tecatense, en los últimos 40 años, y no se puede descartar, inclusive, que ha sido factor preponderante en los cambios políticos que ha vivido el municipio en los últimos años (aunque este no es el tema de la tesis).

El estudio comprende un período de 10 años a partir de 1983 considerando la fecha en que se decretó la reforma al artículo 115 de la constitución mexicana. De esta manera es posible ver el impacto que generó en la administración del agua, para luego seguir la evolución del proceso de descentralización hasta el momento actual, tiempo durante el cual el contexto político experimentó importantes cambios por el ascenso al poder del gobierno panista, primero a nivel estatal (1989) y recientemente en el municipio de Tecate (1993).

El documento se estructura en cuatro partes que, a grandes rasgos, se describe a continuación:

En el primero de ellos (capítulo I), se presenta el modelo de descentralización desde una perspectiva teórica. Aquí se precisan las principales ideas y aspectos a los que se asocia el fenómeno de descentralización que se presentan a favor y en contra de la descentralización (municipalización).

En la segunda parte (capítulo II) describimos los principales elementos que caracterizan al municipio de Tecate (históricos, físico-geográficos, demográficos, económicos) y el funcionamiento del sistema de agua potable y alcantarillado para ubicar al lector en el contexto particular del estudio.

La tercera parte (capítulo III) se refiere al estudio propiamente dicho del proceso descentralizador. En éste, se presentan los principales elementos analíticos, divididos en apartados acordes a los siguientes aspectos: ideológico, jurídico, socioeconómico y político y técnico-administrativo con el fin de observar cuál es la congruencia que guardan entre sí y en qué medida influyen para promover o desalentar la descentralización administrativa.

La parte preponderante del análisis se centra en el ámbito de las relaciones intergubernamentales de los tres niveles de gobierno (municipal, estatal y federal) a través de los organismos que intervienen en torno a la prestación, control, planeación, financiamiento y desarrollo de infraestructura hidráulica; además de la participación de la comunidad a través de canales tanto formales como informales (tercer apartado del capítulo III).

Finalmente, se presentan las conclusiones y algunas propuestas sobre la

factibilidad de que por medio de la acción municipal se impulse el desarrollo local de manera más sana y equilibrada, con mayor participación ciudadana, ampliando los espacios democráticos en la planificación de los servicios públicos.

Por último deseo agradecer las atinadas orientaciones y el tiempo y atención que brindó a esta tesis el maestro José Negrete Mata, sin cuyo apoyo no hubiera sido posible la culminación de este trabajo.

A la maestra María Eugenia del Castillo, por sus atentas observaciones.

Por otra parte, agradezco al licenciado Hugo Adrián Martín Solorio, director de la CESPTE, al licenciado Pablo Contreras, presidente municipal y al licenciado José Jiménez Díaz, director regional de El Mexicano, por la accesibilidad que mostraron al permitirme recabar datos e información de las dependencias que atinadamente dirigen que me fueron fundamentales para la realización de esta tesis.

De igual manera hago patente mi reconocimiento a las personas que integran la institución del COLEF funcionarios y profesorado y en particular al departamento de Administración Pública quienes me permitieron realizar esta etapa profesional dentro del Programa de Maestría en Desarrollo Regional. A mis compañeros de generación que participaron en el proceso de aprendizaje personal quienes compartieron los trabajos, presiones, alegrías y sinsabores de esta etapa.

Dedico esta tesis con todo mi afecto para mi madre y de manera muy especial para ANA LIDIA por los ánimos que me transmiten con su cariño.

CAPITULO I

"...como casi todas las cosas dañinas de este mundo, la centralización administrativa es fácil de establecer y, una vez constituida, es muy difícil de destruir, como no sea por el cuerpo social mismo"

Alexis de Tocqueville

EL CONTEXTO GENERAL DE LA DESCENTRALIZACION EN MEXICO

La abundante literatura acerca de la administración pública y de la economía que analiza las causas profundas de la política de descentralización en México, ha reconocido como principal factor para la implementación de esta política la pérdida de legitimidad⁶ que sufre el Estado.

Esta pérdida de legitimidad a su vez es efecto de la crisis del régimen de acumulación en México que se hace presente desde 1970 en términos del incremento de la inflación, los desajustes monetarios y crediticios, el desequilibrio del sector externo, la crisis fiscal del Estado, la caída de la inversión privada y los fuertes rezagos sociales. A esto se suma la crisis del modo de regulación monopólica que se manifiesta abiertamente en 1976 con el resquebrajamiento del pacto entre los empresarios y el régimen político; lo que a su vez comienza a minar la regulación de la relación salarial por vía de la presión empresarial. A esto se agrega la intromisión del Fondo Monetario Internacional y la nueva política de topes

⁶"El concepto de legitimidad implica que los medios utilizados para alcanzar los fines organizacionales, así como los fines en sí mismos estén en armonía con fines y necesidades reconocidos por la sociedad" Laufer, R-Burlaud, A. traducidos por Cabrero, E. (1991), en: Evolución y cambio en la Administración Pública. Del administrador al gerente público, INAP. México pp. 5.

salariales durante el periodo de López Portillo.

El recurso petrolero no hizo posible la refuncionalización del régimen de acumulación y del modo de regulación, debido en gran parte a la forma en que se administró -el petróleo- y al peso de la deuda externa y su servicio, contraidos para financiar la inversión petrolera. Por una parte se efectuó una significativa transferencia de fondos provenientes del petróleo al sector privado, los cuales no se invirtieron productivamente sino que se dedicaron a la especulación y posteriormente se fugaron del país. Por otra, el incremento sin precedente de las importaciones y el elevado servicio de la deuda, propiciaron la crisis del sector externo y la devaluación del peso frente al dólar, lo cual exacerbó la fuga de capitales. La caída de los precios internacionales del petróleo en 1981 marcó no sólo el fin del auge petrolero en México, sino también el inicio de la crisis financiera más aguda en el país.

La administración de Miguel de la Madrid heredó en 1982 la crisis y un nivel bajo de legitimidad difícil de recomponer. Por una parte, el nivel de legitimidad era nulo frente al capital y por otra, la caída de los ingresos de los trabajadores mermó la legitimidad del Estado frente a éstos. Es dentro de ese contexto, que la política de descentralización⁷ comenzó a materializarse como una de las estrategias

⁷Como el concepto de descentralización aparecerá frecuentemente a lo largo del estudio en cuestión creemos conveniente empezar por definir desde un principio qué es lo que se entiende por ésta; así en términos amplios descentralizar significa "reconocer determinadas competencias a organismo que no dependen jurídicamente del Estado. Para que ello pueda ser así, los organismos descentralizados necesitan tener personalidad jurídica propia, presupuesto propio y normas propias de funcionamiento" (Boisier, 1991:31).

políticas para remontar la crisis en México. Así la exposición de motivos del Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988 destacaba que:

"...el proceso de centralización se ha convertido en una grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional' y le 'han arrebatado al municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional...'. 'El federalismo expresa la voluntad política de descentralizar la vida nacional para el fortalecimiento de los estados y el municipio, de modo que éste se constituya en el espacio esencial de la vida económica, social y política del país dentro de un mejor equilibrio territorial".

En el mismo tenor, los objetivos que oficialmente declarados eran los que a continuación se mencionan:

"El objetivo político de la descentralización propone que los municipios y estados desarrollen funciones y competencias precisas para atender las demandas de la sociedad de manera rápida y eficiente. En lo económico se busca una redistribución geográfica más equitativa de las actividades productivas para mejorar la repartición del ingreso. En lo social se pretende que todos los mexicanos satisfagan cuando menos sus necesidades básicas de alimentación, agua potable, vivienda, salud, educación y esparcimiento en sus lugares de origen. En lo cultural, significa rescatar las costumbres y tradiciones propias y fortalecer la identidad nacional. En lo administrativo se define el fortalecimiento de los gobiernos locales y los elementos para su mayor eficiencia, a través de la delegación de atribuciones y funciones federales y la transferencia y reubicación de unidades del Sector Público Federal y Paraestatal, en diversos puntos del país"⁸.

La lectura de estos objetivos se puede abordar de dos maneras: la primera

⁸En Secretaría de Programación y Presupuesto, FCE, (1988), Descentralización, FCE, pp 23.

que surge de una política que podríamos calificar de "weberiana" trata de poner énfasis en la búsqueda de racionalidad y eficacia de la acción estatal; la segunda aproximación, que podríamos calificar de "tocquevillana", se interroga más bien acerca del tipo de organización que permite asegurar la representación de intereses e ideas, al mismo tiempo que la participación de los ciudadanos.

El primer enfoque, considera que en la actualidad el Estado central es incapaz de responder eficazmente a la diversidad de necesidades manifiestas en sociedades cada vez más complejas. En esta perspectiva la centralización y la descentralización son un continuo a través del cual van transitando las sociedades. Considera que la evolución del Estado requiere en un primer momento centralizar para posteriormente ir descentralizando. La primera etapa es de concentración de poder y recursos para crear, mantener y consolidar la unidad y soberanía del Estado nacional frente a las heterogeneidades locales y frente a las fuerzas centrífugas regionales o étnicas que complotan contra la conformación de ésta; una vez asentado y fortalecido suficientemente el poder central, estará en condiciones de ceder los controles y permitir la expresión de formas locales de administración antes socavadas lo que significa, de hecho, una expansión del poder. Samuel Huntington (1968: 145), plantea que finalmente "en una tercera fase, muy posterior, esta expansión puede permitir una nueva dispersión del poder dentro del sistema". Así este autor define desarrollo político en términos "de la concentración, de la expansión o de la dispersión del poder (...) y en un punto u otro de la historia de un país, cada uno constituye el desarrollo y presenta desafíos a la adaptabilidad del sistema político".

Así, desde el punto de vista de la racionalidad de la acción estatal, la descentralización de un Estado central sólo puede existir si es lo suficientemente fuerte para no temer ninguna forma de fragmentación. De este modo, toda la acción

modernizadora de la presente administración apunta al fortalecimiento del Estado: la prueba de ello es el artículo de Carlos Salinas de Gortari "Reformando al Estado"⁹. En dicho artículo, no cesa de repetir que su preocupación primera es conseguir acabar con la ineficacia de un Estado cuya dimensión es tan exagerada que escapa al impulso del poder público. Por otra parte llama la atención que el tema de la descentralización, que estaba presente en sus discurso de toma de posesión en diciembre de 1988 bajo la forma de fortalecimiento de los poderes de los estados federales, no aparece en ningún momento en dicho artículo. En nuestra opinión, la razón es bastante simple: el Estado mexicano no es lo bastante fuerte como para poder permitirse una verdadera política de descentralización, sobre todo en un periodo en que tiene que hacer frente a una crisis económica de una envergadura sin precedentes.

El segundo enfoque se basa en las tesis expuestas por Alexis de Tocqueville (1957), por lo demás, numerosos defensores de la descentralización hoy en día defienden argumentos que encontramos en Tocqueville, lo que demuestra el rigor y la actualidad de su pensamiento que se puede enumerar en los siguientes puntos:

El primero de ellos es la ausencia de solidaridad entre los individuos. En efecto, al suprimir cualquier cuerpo intermediario, la centralización deja a los individuos solos frente al poder del Estado. Cada cual tratará de protegerse sin preocuparse de los demás. En consecuencia, gracias a la centralización, todo el tejido social se descompone.

El segundo mal mencionado por Tocqueville es el inmovilismo. Al buscar ante todo la unidad de la nación, la centralización llega a privilegiar la uniformidad,

⁹Publicado en el número 35 de la revista Nexos.

a negar la diversidad de lo real. El resultado es que los individuos se refugian en la inacción y en la pasividad. El poder ya no puede actuar puesto que no tiene más lazo con los individuos que el de la dominación. Por otra parte, inevitablemente, semejante poder será incapaz de administrar una sociedad compleja. Al contrario, una sociedad descentralizada -tal y como la que Tocqueville observa en Estados Unidos- se caracteriza por una multitud de iniciativas, a menudo desordenadas. Pero con todo, ese desorden es preferible al inmovilismo generado por el Estado central. Gracias a él y a las iniciativas que permite la sociedad puede progresar.

La ausencia de solidaridad y la asfixia de cualquier iniciativa, llevan a una sociedad donde los individuos se desinteresan de la cosa pública y prefieren ponerse en manos del gobierno al que, por lo demás, se le percibe como un órgano muy lejano, sobre el que no cabe la más mínima influencia. La noción de defensa de intereses comunes es desconocida en esos ciudadanos pasivos y aislados. Al final, toda la sociedad se encuentra debilitada por esa pasividad engendrada por el Estado central.

Por último, lo que para Tocqueville es el peor de los males, la centralización engendra la inestabilidad y la corrupción. En efecto, los individuos desprecian ese poder tan alejado de ellos y que sólo sabe afirmarse por el temor. El individuo tratará de saltarse la ley o de cambiar de dirigentes con frecuencia. De ahí el riesgo de inestabilidad y corrupción y finalmente de negación de toda vida democrática.

De acuerdo con Tocqueville, si por el contrario, los representantes elegidos localmente tienen medios para influir en la vida cotidiana, la comunidad estará atenta por las cosas de la ciudad, aprenderán a distinguir el interés colectivo de su interés individual y, progresivamente, se interesarán por las cosas del Estado. De esta manera, la descentralización contribuye a desarrollar las cualidades que

permitan evitar todos los males anteriormente mencionados. En ese sentido es una condición previa para la democracia.

La descentralización, al acercar el poder a los ciudadanos y al reducir la distancia que los separa, permite al poder público ser más eficaz y responder mejor a las aspiraciones y demandas de individuos y grupos. En lugar de intentar regir todo de manera autoritaria, el poder tratará de responder a aquello que los ciudadanos esperan.

De esta forma podemos decir que de acuerdo a Tocqueville únicamente las estructuras políticas descentralizadas pueden permitir el desarrollo de la democracia. La descentralización, entendida como la delegación de poder y recursos para la autodeterminación, en este caso del nivel municipal, estaría vinculada directamente a la cuestión de la democracia puesto que esta última se basa en el principio de libertad plasmado en la formulación del principio de autodeterminación.

De lo anterior se puede deducir una coincidencia entre la noción de Huntington y de Tocqueville, en el sentido de que en México nos encontramos en la etapa de descentralización (segunda fase), que corresponde con lo que Tocqueville considera como falta de solidaridad, inmovilismo e inestabilidad y corrupción, si esto es cierto, podríamos decir que estamos transitando a la tercera fase, es decir, a la de "nueva dispersión dentro del sistema", lo que equivale a decir, a la situación de mayor poder a los gobiernos municipales?. Estas interrogantes serán analizadas concretamente adelante.

Podemos distinguir, de acuerdo con Gil Villegas (1986), tres posturas con respecto a esta cuestión: para algunos la descentralización es prerequisite de la

democracia; para otros, la descentralización no es condición necesaria de las prácticas democráticas, pero ayuda a fortalecerlas y desarrollarlas; para otros más, provocaría un resultado contrario a la democracia, ya que las tendencias oligárquicas de la vida moderna han llegado a tal punto que la descentralización sólo puede gestar nuevas estructuras oligárquicas, más pequeñas que la estructura centralizada nacional, pero de carácter más represivo.

Concluye Gil Villegas que:

- 1) la democracia y la descentralización son dos nociones que no se implican recíprocamente en el plano sistemático-conceptual, aún cuando puedan coincidir en circunstancias históricas y sociales particulares;
- 2) la democracia no es variable dependiente ni de la centralización ni de la descentralización, puesto que existen casos concretos de democracias centralizadas y autocracias descentralizadas. La democracia depende más bien de otro tipo de condiciones y factores;
- 3) la coincidencia de democracia con descentralización se ha dado en aquellas condiciones históricas en que se contó con una estructura originalmente descentralizada, no creada por ningún proyecto de gobierno o planificación premeditada.

Por lo tanto, desde nuestro punto de vista, la democracia es una filosofía política que se caracteriza por su flexibilidad. Por esta misma razón, no prescribe determinada forma orgánica de gobierno, y se la puede practicar dentro de regímenes político-administrativos diversos, de tal forma que la democracia es más un objetivo que un atributo de la descentralización. Parafraseando a Boisier (1991:40), la descentralización es "un signo de los tiempos, una nueva modalidad

contractual entre el Estado y la sociedad civil, un fundamento de algunas utopías sociales, pero en sentido inmediato, un procedimiento de acción política que requiere ser desmitificado, revalorizado, clarificado y puesto al servicio de una verdadera democracia. Ello sólo será posible mediante la dialéctica entre el Estado y la sociedad civil".

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede decir que en el caso de nuestro país dado que históricamente ha asumido un carácter central, ineficiente y antidemocrático, la descentralización y la democracia parecen coincidir. Al menos, eso es lo que refleja el propio discurso oficial. Sin embargo, éste puede ser producto de una concepción eficientista y, al final de cuentas, centralista. A pesar de ello, también puede suscitar efectos descentralizadores, en la medida en que los actores sociales sean partícipes con sus propios intereses.

Para nuestro caso, la amplitud de la apertura de los procesos decisorios a nuevos participantes puede ofrecernos indicadores muy claros de las tendencias democráticas que el proceso de descentralización podría ofrecer, por ello, analizaremos los diversos mecanismos formales e informales a través de los cuales participan los diferentes grupos -populares, políticos, empresariales- dentro de la localidad en torno a las políticas hidráulicas (planificación, programación, administración, etc.).

La multiplicidad de intereses privados, de grupo y de clase es inmanente al ejercicio democrático, un régimen con sello auténticamente democrático es aquél que permite la manifestación, discusión y enfrentamiento de las demandas y argumentos de los diferentes grupos sociales dentro de los límites que impone el respeto a los derechos individuales y colectivos.

La vía para la democratización pasa entonces por la apertura a la participación real de todas las fuerzas sociales. Si por el contrario, la participación no es de las mayorías sino de un grupo minoritario que tiene el poder y lo ejerce de acuerdo a su propio beneficio, a expensas del bienestar colectivo, es que puede hablarse de grados o niveles de participación popular dentro del sistema de gobierno.

Obviamente, la descentralización conlleva riesgos: posibilidad de que se fomenten localismos a ultranza; fortalecer grupos de poder; ampliar los aparatos burocráticos; duplicar esfuerzos y propiciar en algunos casos, mayores costos administrativos. Sin embargo, estos riesgos son menores al de seguir concentrando el poder, los recursos, la toma de decisiones que pueden conducir a un autoritarismo y estancamiento del sistema social.

Ya sea como una concepción eficientista o como camino hacia la democratización de las relaciones Estado-sociedad, la conceptualización del momento político que vive México se ha centrado con mayor frecuencia en el análisis de una parte del proceso: el desgaste de la legitimidad y su traducción en prácticas democráticas que se ubican en el ámbito local como célula base del sistema político. Teóricamente las dos perspectivas no se excluyen, pueden aparecer unidas como sucede en el discurso político. Lo relevante para nuestro caso, es observar las posibilidades que abre la descentralización en el ámbito local, por ello es que consideramos necesario integrar las dos vertientes de manera complementaria. En este sentido nuestra investigación se centra principalmente en las iniciativas orientadas a la cesión de atribuciones y poder de decisión y recursos propios a los gobiernos locales, las dimensiones de profundización del modelo democrático y la eficientización del aparato administrativo gubernamental.

Partimos de la base de que, en términos generales, en México el proceso descentralizador impulsado desde el centro generó un impacto muy débil en las prácticas aunque hubo adelantos en lo que se refiere a reformas jurídicas; sin embargo adentrándonos en el caso específico podemos adelantar que existen factores que, como veremos más adelante, dan idea de un resurgimiento del espíritu descentralizador pero ahora impulsado desde la región.

Hipótesis

En torno al proceso de descentralización existen tendencias y contratendencias, que impulsan unas y obstaculizan otras la municipalización del servicio del agua (obviamente, éstas últimas son las que han prevalecido hasta el momento).

1. Entre las tendencias contrarias a la descentralización consideramos:

a) Las acendradas prácticas centralizadoras de las que todavía no se han podido desprender las burocracias de las entidades gubernamentales, en este caso, de las instituciones federales y estatales del ámbito de las políticas hidráulicas.

b) Que el municipio se encuentra en desigual correlación de fuerzas con los otros dos niveles de autoridad por la marginalidad a la que se le relegó durante mucho tiempo.

c) Que el municipio no ha sabido desarrollar los medios o instrumentos necesarios para establecer contacto con su población para dar cabida a las demandas de las agrupaciones sociales de su comunidad que redundara en una mayor legitimidad para su administración (ausencia de solidaridad, inmovilismo).

d) Los compromisos y acuerdos establecidos en la jurisdicción municipal por

organismos cuyas atribuciones legales están por encima de las concedidas al municipio que intervinieron en materia hidráulica previo a la reforma municipal (e incluso después) como es el caso de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) y el esquema antecedente a la creación de ésta ubicado en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), con lo que se estaría ante una descentralización controlada que impone restricciones a la autonomía municipal.

e) La insuficiencia de apoyo técnico (cursos de capacitación y especialización) y de recursos económicos asignados al ayuntamiento.

f) Una visión municipalista o descentralizadora de las autoridades locales opuesta a la visión de los niveles de gobierno superiores porque una reforma de este tipo significa romper con el esquema burocrático vigente al interior de los municipios y su relación con el estado y la federación para tratar de motivar una mayor participación de acuerdo con las nuevas responsabilidades que les confiere el reformado artículo 115.

g) Los programas que se han elaborado para llevarla a la práctica han sido diseñados centralizadamente por "tecnoburócratas"¹⁰, cuyo objetivo es más la definición de un proyecto político que la definición de prioridades de la administración de los (escasos) recursos públicos.

¹⁰ Los "tecnoburócratas" se distinguían de los "políticos de profesión", que desde los años cuarenta habían protagonizado los procesos políticos del país en posiciones dirigentes del PRI y en los altos cargos de la administración pública federal y estatal, por su supuesta competencia técnica en las áreas de economía y de la administración, avaladas por títulos de posgrado obtenidos preferentemente en universidades estadounidenses, por haber hecho sus carreras en el ámbito de la burocracia federal en puestos de confianza (de asesorías, estaf o bien en los rangos medios superiores y superiores de la administración pública federal) y no a través de cargos de representación popular; (Calderón, José María, 1988:95).

2. Entre las tendencias que apuntan a la municipalización del servicio podemos mencionar:

a) Las transformaciones en las condiciones económicas, políticas y sociales que plantean la necesidad de otro esquema administrativo encargado del sistema hidráulico en Tecate.

b) Las acciones emprendidas para darle autosuficiencia financiera al organismo operador del sistema y el cubrimiento de los rezagos en obras de infraestructura hidráulica. Estos son factores que podrían coadyuvar a la municipalización del servicio sin que signifique una carga mayor para el municipio, se trataría en todo caso, de asegurar el funcionamiento eficaz y eficiente del servicio.

c) El reconocimiento y apoyo de un grupo importante de funcionarios gubernamentales municipales y estatales de la necesidad de implementar los preceptos del artículo 115 conforme a las condiciones particulares que imperan en Tecate para una acción de este tipo.

Pensamos que gran parte del proceso está permeado por la acción de los actores y su confrontación en torno al manejo administrativo y político de los problemas del agua, por ello, para confrontar la hipótesis planteada, la línea metodológica trazada busca identificar cuáles de estos actores tienen una presencia protagónica en este proceso. La confrontación de fuerzas sociales e institucionales alrededor de la gestión del servicio, sus alianzas y contradicciones, su visión y posición frente los cambios contextuales a lo largo del periodo analizado, constituyen las fuentes empíricas que contrastaremos con la base teórica que supone una política descentralizadora.

CAPITULO II

I. DIAGNOSTICO MUNICIPAL

I.1. Aspectos físico-geográficos y estructura urbana

La ciudad de Tecate se localiza en la porción noroeste de la península de Baja California, sobre la franja fronteriza, a una distancia de 60 km. del Océano Pacífico. Colinda al Norte con los Estados Unidos de Norteamérica, al Sur con el municipio de Ensenada, al Este con el municipio de Mexicali y al Oeste con el municipio de Tijuana.

Actualmente la ciudad ocupa una superficie territorial de 3,578.4 km² que representan el 5% de la superficie total del estado, cuenta con una densidad demográfica de 14.51 habitantes por km² y una elevación promedio es de 520 metros sobre el nivel del mar.

El municipio está conformado por un conjunto de 144 localidades que en su mayoría son de escasa población, ya que la cabecera del municipio que absorbe el 80% de la población total. Dentro del rango de 300 a 3,000 habitantes sólo figuran dos localidades: el Valle de Las Palmas y La Rumorosa. Esto nos habla de la importante concentración en sus localidades urbanas y dispersión en zonas rurales.

La estructura de la ciudad de Tecate está formada por un sistema lineal a lo largo de la carretera federal número 2 y la número 3 a Ensenada. La traza urbana se ramifica en función de éste eje y forma un esquema reticular de desarrollo. El crecimiento de la mancha urbana muestra dos tendencias relevantes: una hacia el

este sobre áreas óptimas para ser usadas y la otra hacia el sureste. Esta última con asentamientos irregulares en una zona en donde las pendientes topográficas dificultan la urbanización e introducción de servicios como el agua potable.

La configuración de la mancha urbana es dispersa debido a la existencia de grandes baldíos localizados dentro de ella esta situación constituye un freno a la consolidación de equipamiento y servicios en áreas con asentamientos humanos establecidos.

1.2. Sinopsis histórica

Por la falta de vías de comunicación, todavía a principios del presente siglo la población en la zona era escasa. Con la construcción del ferrocarril San Diego-Arizona (actualmente en desuso) en 1914 la localidad recibió un impulso importante al quedar comunicada con Tijuana y Mexicali a través de territorio norteamericano. Sin embargo, la integración total de Tecate al sistema carretero federal ocurrió hasta 1952 con la pavimentación de la carretera Tijuana-Tecate.

El desarrollo industrial se inicia a partir de 1943, con la fundación de la Cervecería Tecate, la fábrica de malta y el molino de aceites vegetales. En el transcurso de los últimos años la economía tecatense se fortaleció con la creación de industrias ligeras basadas en el sistema de maquiladora y con fuentes económicas de menores proporciones, como la industria metalúrgica, la cafetalera y la vitivinícola.

1.3. Medio socioeconómico

1.3.1. Dinámica demográfica

El crecimiento demográfico de Tecate es uno de los más elevados del país, según datos censales, la tasa de crecimiento anual en el período 1980-1990 fue de 5.51%,

muy por encima de las tasas de crecimiento nacional y estatal que fueron de 2.06% y 3.76% respectivamente. Debido a este crecimiento, Tecate contribuye porcentualmente cada vez más en el total de la población de Baja California: de 1980 a 1990 aumentó de 2.4% a 3.1%.

Cuadro 1
CRECIMIENTO DEMOGRAFICO DE TECATE

AÑO	POBLACION
1921	1,016
1930	1,776
1940	3,302
1950	6,162
1960	8,208
1970	18,091
1980	30,540
1990	51,946

Fuente: elaboración propia en base a datos censales.

Como se observa en el cuadro 1, los altos índices de crecimiento anual, produjeron en un periodo de 40 años a partir de 1950, la multiplicación de su población total en poco más de 8 veces. De sostenerse este ritmo de crecimiento, su población actual podría duplicarse en 13 años aproximadamente lo que, en proyección, puede significar mayores problemas para la dotación de agua y una administración especializada para atender este servicio.

En cuanto al origen de la población se tiene que el 49% son nacidos en el estado, 48% son de otros estados y 2% son extranjeros a esto podemos agregar que es el segundo municipio del estado con mayor número de inmigrantes residentes. Estas cifras marcan un predominio del crecimiento social sobre el natural en el período 1980-1990, además de que es la tasa de crecimiento social más elevada dentro del estado.

De acuerdo a las tasas de crecimiento social observados en el cuadro 2, este municipio se encuentra entre los considerados en la categoría migratoria de atracción elevada (1.5% a 3.5%) desde 1970 y atracción muy elevada entre 1960 y 1970 lo cual rompe con el patrón general de los municipios pequeños cuya característica es, por el contrario, la expulsión de población. Esto proyecta al municipio como una ciudad que expande sus necesidades de bienes y servicios.

Cuadro 2
EVOLUCION DE LA POBLACION TOTAL
Y TASAS DE CRECIMIENTO TECATE 1960-1990

CONCEPTO POBLACION	1960 8,208	1970 18,091	1980 30,540	1990 51,946
Tasa de Crecimiento Total por 100 hab		8.60	5.15	5.51
Tasa de Crecimiento Natural por 100 hab		3.75	3.08	2.30
Tasa Bruta de Natalidad por 1000 hab		45.73	36.39	26.72
Tasa Bruta de Mortalidad por mil hab		8.23	5.56	3.73
Tasa de Crecimiento Social por 100 hab		4.85	2.07	3.21

FUENTE: Estimaciones de CONEPO, en base a datos censales.

1.3.2. Estructura de la población

La composición poblacional por edades tiene forma piramidal de base amplia. La población del municipio se encuentra en una etapa de transición de "población joven" a "población intermedia", ya que el 36.5% es menor de 15 años y sólo 3.6% tiene más de 65 años. Según el censo de 1990, el 94.1 % de los habitantes de 15 años y más saben leer y escribir, observándose reducciones en el porcentaje de analfabetismo de 13.3% en 1970 y 7.3% en 1980 a 5.2% en 1990.

1.3.3. Empleo y actividades económicas

La población ocupada para 1990 era de 17,527 habitantes, lo que representaba el 33.7% de su población. En lo que se refiere a las tasas de ocupación, éstas son elevadas tanto para los hombres (97.7%), como para las mujeres (98.3%), con las

consiguientes poco significativas tasas de desempleo debido a que cuenta con un importante sector industrial de tipo maquilador, el cual ocupa el 20.3% de la población ocupada, que representan más de dos mil empleados, le siguen en importancia los servicios comunales que incluyen el 14%, la agricultura, ganadería y caza con 9.5%, el 8.8% se dedica al comercio; la construcción absorbe el 7.6%; el transporte y almacenamiento cubre el 4%; el 2.4% se dedican a otras actividades.

Por sectores económicos, destaca la actividad del sector secundario (industria manufacturera, construcción, etc.), que ocupa el 49.4% de la población, en segundo término se encuentra el sector terciario (comercios y servicios) con 40.2% y por último, el 10.4% restante, lo absorbe el sector agrícola. Esta situación marca una gran diferencia con respecto a la gran mayoría de municipios mexicanos donde la actividad terciaria es mayoritaria.

Al igual que los demás municipios del estado, el sector agropecuario en Tecate manifestó una tendencia a disminuir en relación al producto interno bruto (PIB), en tanto que los sectores secundario y terciario se incrementaron, es decir, se observa una disminución en la participación porcentual de la PEA que trabaja en el sector primario; con respecto al total municipal ha disminuido progresivamente: 34.2% en 1960, 21.5% en 1970, 9.5% en 1980 a 7.8% en 1990. Estos son los indicadores que más claramente muestran la transformación de un municipio de corte eminentemente rural que pasa a convertirse en uno de carácter más urbano-industrial.

La distribución de la Población Económicamente Activa (PEA) según rangos de ingresos es de 8.1% en el rango menor o igual al salario mínimo. La participación porcentual de los que reciben de 1 a 2 veces el salario mínimo es de 30.5% y los que reciben entre 3 y 5 veces el salario mínimo representan el 16.4%.

Esto nos habla de una población que, como la mayoría de los municipios fronterizos, cuenta con niveles de ingresos que superan los registrados en la gran mayoría de los municipios del resto del país. De acuerdo a esta situación, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) clasificó al municipio con un índice de marginalidad bajo. Basándose en esta información CONAGUA modificó la estructura financiera para las obras a ejecutar en 1994 dentro del programa operativo de Agua Potable y Alcantarillado en Zonas Urbanas (APAZU) a la CESPTE. La participación de los recursos para este tipo de programas correspondiente a la federación, el estado y el crédito pasó de 30%, 30% y 40% a 20%, 20% y 60% respectivamente. Con ello, el organismo se encuentra más limitado para realizar obras, aunque esta medida refleja el control que trata de imponer CONAGUA a la CESPTE para que la eficiencia no se refleje con respecto a las anteriores administraciones. Con respecto al carácter descentralizado que supuestamente se le atribuye a la CESPTE se puede ver que es ésta es condicionada y que existen medios para restarle capacidad de gestión autónoma.

Sin embargo, al parecer el índice de marginalidad construido por CONAPO no consideró el nivel de cobertura de servicios en el municipio, el cual a pesar de que observa incrementos porcentuales en los últimos años aún muestra graves rezagos. Por ejemplo, la pavimentación y el alcantarillado pluvial mostraron los más apenas alcanzan porcentajes de 20% y de 13% respectivamente, con menos problemas se encontró el suministro de energía eléctrica que pasó de 61.8% en 1970 a 95% en 1990. En lo que se refiere al drenaje, éste registró un porcentaje de 52.8% en 1970, aumentando a una cobertura de 67% en 1990. Por último, el servicio que nos interesa -el agua entubada- elevó su cobertura en los últimos 20 años, de 55.4% a 90%. Con estos porcentajes, Tecate es el municipio que mayores rezagos en servicios tiene en el estado de Baja California.

De acuerdo a este somero balance de la situación municipal, se muestra una promisorio dinámica de crecimiento urbano, que sin embargo, no ha sido acompañada de la dotación de infraestructura adecuada. Lo que al parecer, es una característica distintiva del modelo de desarrollo fronterizo observada en diversos estudios que se han realizado al respecto¹¹.

1.3.4. Comportamiento económico del municipio

A valores constantes, se observa que el porcentaje de participación del PIB del municipio en la entidad aumenta de 2.59% en 1980 a 3.04% en 1990. Estos porcentajes son similares a los de la participación de la población municipal en la entidad para los mismos años: 2.4% en 1980 y 3.1% en 1990, esto habla de un relativo equilibrio demográfico y económico en el municipio en términos generales.

En cuanto a la tasa de crecimiento anual del PIB, es interesante observar que a nivel estatal y municipal las tasas son más altas que a nivel nacional; incluso cuando son negativas (como en 1984 y 1988 en el caso de Tecate), se observa que la caída es mayor.

Esta situación posiblemente se explique por la capacidad de recuperación de la entidad y del municipio que son más altas que en el resto del país, debido a ciertas estructuras de relaciones económicas con el exterior; sin embargo, esta capacidad se convierte en los años de fuertes devaluaciones y recesión económica, en las causas de caídas más bruscas que las reportadas en el promedio nacional.

¹¹Veáse, por ejemplo: Guillén López, Tonatiúh (1988), "Mejor ingreso, pero desigualdad social y marginación urbana. La paradoja de las ciudades fronterizas", en: Cultura Norte núm. 4, Tijuana, México.

Cuadro 3
PRODUCTO INTERNO BRUTO
MEXICO, BAJA CALIFORNIA Y TECATE
TASA DE CRECIMIENTO ANUAL 1980-1990
a precios constantes de 1980

AÑO	MEXICO	BAJA CALIFORNIA	TECATE
1980	0	0	0
1981	8.8	21.1	19.4
1982	-0.6	-2.5	7.2
1983	-4.2	-8.6	-0.2
1984	3.6	1.3	-4.4
1985	2.6	-4.0	1.4
1986	-4.0	-0.9	5.5
1987	1.4	-6.1	4.9
1988	1.3	-4.9	-4.9
1989	1.9	1.9	3.1
1990	2.1	2.5	2.6

Fuente : "Diagnóstico de las finanzas municipales en Baja California 1980-1990", Centro de estudios para el desarrollo de la administración municipal, núm. 5. Enero, 1991

El PIB per cápita refleja, de alguna forma, la situación general de la población. En el caso de la entidad y de Tecate, este sigue siendo mayor que el nacional, con una tendencia a igualarse, lo que refleja las fuertes repercusiones de los años de crisis.

Cuadro 4
PRODUCTO PER CAPITA POR HABITANTE
pesos constantes de 1980

AÑOS	MEXICO	B.C.	TECATE
1980	65,501	78,189	81,912
1985	58,539	64,310	72,988
1990	53,981	56,295	57,922

Fuente: "Diagnóstico de las finanzas municipales en Baja California 1980-1990", Centro de estudios para el Desarrollo de la Administración Municipal, núm. 5. Enero, 1991.

De 1980 a 1990 la pérdida en el producto per cápita, en pesos constantes tomando como base 1980, es el siguiente: en México 11,520 pesos de 1980; para

Baja California de 21,894 y para Tecate de 23,990 (cuadro 4).

La información anterior coloca a Tecate como un municipio con características urbanas, dado que las actividades primarias son mínimas o están desapareciendo.

En conjunto, los datos presentados muestran una dinámica económica importante y un proceso de expansión demográfica que reclaman una capacidad de respuesta mayor por parte del municipio para regular el desarrollo del ámbito que le corresponde. El reto estriba en acompañar la fuerza económica presente en la ciudad con el desarrollo social, para ello se requiere que exista un gobierno municipal con mayor capacidad y flexibilidad para adaptarse a las condiciones de la sociedad local. Consideramos que en esta etapa de crecimiento socioeconómico es factible orientar armónicamente el desarrollo del municipio a través del aparato gobierno.

II. EL SISTEMA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO

Cuando hablamos de un "servicio público", como el del agua potable, nos referimos a un conjunto de situaciones y prácticas políticas y sociales que van más allá de la sola infraestructura (red de agua potable). Este "servicio" abarca también cuestiones que se refieren al aprovechamiento del "servicio" -en este caso: la regularidad del flujo del líquido- y al costo (pago) del mismo. Estas cuestiones remiten a ámbitos más globales de la gestión urbana: la administración urbana y su relación con los usuarios, la hacienda de la ciudad (la cuestión de los subsidios), etc.

La prestación del servicio público de agua potable y alcantarillado en la

actualidad se estructura y organiza como un sistema integral cuyo funcionamiento implica un procedimiento técnico y una estructura organizativa.

II.1. Proceso técnico

El proceso técnico comprende dos acciones básicas estrechamente vinculadas y claramente identificables:

1) Ofrecimiento de manera permanente, general, regular y continua el agua potable que requiera una comunidad de acuerdo con sus necesidades sociales, productivas e individuales, en condiciones sanitarias adecuadas al uso y consumo humano y,

2) Recolección, alejamiento y disposición de las aguas que ya fueron usadas a los lugares convenientes tanto técnica como económicamente, para que se las pueda tratar y reusar o en todo caso desechar cuidando de no ocasionar la degradación al medio ambiente para preservar la salud de la comunidad.

II.1.1. Agua potable

La ciudad de Tecate se localiza en una región de bajo potencial hidrológico al carecer de corrientes importantes, tanto en su hidrografía superficial como en su hidrografía subterránea. En el primer caso únicamente cuenta con el arroyo Tecate de corriente intermitente; en lo que respecta a la hidrografía subterránea, se cuenta con acuíferos del valle de San José y del lecho del río Tecate en la zona urbana. Desde la fundación de la ciudad los pozos ubicados en la periferia del río Tecate han suministrado el vital líquido a la población. Ante el crecimiento de la mancha urbana, se necesitó de una segunda fuente de abastecimiento constituida por el

acueducto río Colorado-Tijuana¹², el cual suministra agua desde dos puntos diferentes, uno a través del acueducto denominado "El Carrizo-Cuchuma" que opera por bombeo, el otro es el acueducto "Las Auras-Tecate" construido recientemente con una capacidad de conducción de 350 litros por segundo operados gravitacionalmente.

La infraestructura hidráulica actual puede suministrar hasta 487.75 litros por segundo distribuidos de la siguiente manera:

ACUEDUCTO ZONA SAN JOSE	79.97 LPS
ACUIFERO DE LA CIUDAD	32.78 LPS
ACUEDUCTO EL CARRIZO-CUCHUMA	25.00 LPS
ACUEDUCTO LAS AURAS-TECATE	350.00 LPS
TOTAL	487.75 LPS

El agua de los pozos es bombeada a los 12 tanques reguladores localizados estratégicamente para distribuir a zonas específicas con una capacidad de almacenamiento de 11,520 m³. Estos tanques son:

¹² Conforme al Tratado Internacional de Aguas que entró en vigor el 8 de noviembre de 1945, a México le corresponde un volumen anual garantizado de 1,850'243,000 m³ del Río Colorado, (en años abundantes un volumen adicional de 246,697 m³) que son recibidos por México en la presa Morelos cfr. en

Almacenamiento

TANQUE	CAPACIDAD (M3)
1. CANTU	1,000
2. CUCHUMA	1,000
3. PRIMERO DE MAYO	1,000
4. REFORMA	800
5. CENTRO URBANO	500
6. LAZARO CARDENAS	500
7. EMILIANO ZAPATA	500
8. BENITO JUAREZ I	220
9. BENITO JUAREZ II	500
10. BENITO JUAREZ III	500
11. LA NOPALERA	5,000
TOTAL	11,520

La red de distribución está compuesta por una serie de líneas primarias de interconexión entre tanques y de suministro a los asentamientos por área de cobertura de los respectivos tanques reguladores, así como por líneas secundarias que forman la red de distribución propiamente dicho, los materiales utilizados son de diversos tipos, ya que se encuentran tuberías tanto de acero como de asbesto y PVC.

Para dar tratamiento al agua suministrada por el acueducto Río Colorado-Tijuana, se cuenta con dos plantas potabilizadoras, la primera y más antigua se localiza en la zona oeste de la ciudad y es el punto de llegada del acueducto "El Carrizo-Cuchuma" ésta tiene una capacidad nominal de 100 litros por segundo; la segunda (construida entre 1991 y 1992) es la denominada "La Nopalera" ubicada en el cerro del mismo nombre, prácticamente en el centro de la mancha urbana de la ciudad.

El sistema Tecate cuenta también con una planta potabilizadora que utiliza sustancias químicas derivadas del cloro para que pueda ser utilizada como agua

potable. Asimismo el sistema proporciona el mantenimiento a toda la red y conexiones para evitar en la medida de lo posible pérdidas por fugas de agua.

Con el fin de evitar el sobresaturamiento del sistema de agua potable y alcantarillado en sitios donde está en el límite de su capacidad, la SAHOPE y la CESPTE convinieron en condicionar la autorización de nuevos desarrollos urbanos a una evaluación previa que surge de un análisis comparativo entre las densidades propuestas por el proyecto integral de agua potable y alcantarillado sanitario y las densidades calculadas con datos del censo. De esta manera se detectan las zonas en que la densidad existente es mayor o igual que la densidad proyectada para evaluar el grado de saturación de la red en esa área y evitar afectar el suministro de zonas aledañas. Actualmente, la distribución del agua a los usuarios da servicio a 36 colonias de las 46 existentes con 10,550 conexiones.

II.1.2. Alcantarillado sanitario

La red de alcantarillado se divide en drenaje sanitario y pluviales; el primero es un sistema subterráneo de tuberías por el que se desechan las aguas negras y residuales para ser conducidos al canal de desagüe de la población o a depósitos donde es sometida a tratamientos que permitan volver a utilizarla, básicamente en la agricultura; el segundo de ellos tiene por objeto la conducción del agua de lluvia para evitar inundaciones y estancamientos en la zona urbana y evitar focos de infección. En el municipio de Tecate, la recolección de aguas pluviales se hace en forma separada de las aguas negras; el encauzamiento del agua de las lluvias corre a cargo del ayuntamiento a través de la paramunicipal Instituto de Promoción del Desarrollo Urbano (INPRODEUR), en tanto que la conducción de las aguas negras es responsabilidad de la CESPTE.

Para la recolección de aguas servidas se cuenta con un recolector principal

alojado en el río Tecate, punto hacia el cual derivan todos los escurrimientos debido a que es la zona más baja de la ciudad.

Debido a que el cauce del río atraviesa longitudinalmente la ciudad de este a oeste, se formaron dos grandes cuencas. La primera corresponde a la zona norte de la ciudad y contiene 18 desarrollos, en tanto que la segunda cuenca cubre 22 colonias y fraccionamientos de la zonas sur y este de la ciudad.

Estas dos grandes cuencas son servidas por el sistema general de alcantarillado sanitario construido de conformidad al proyecto integral elaborado en el año de 1980 el cual funciona como a continuación se describe:

El escurrimiento general se presenta en el sentido este-oeste de la ciudad a través de los colectores principales denominados Emisor Norte y Emisor Sur que se ubican en las márgenes del Río Tecate.

El punto más alejado e inicio de las conducciones corresponde al Colector Primero de Mayo que da servicio a las colonias Primero de Mayo, Parque industrial Tecate y a una parte de la colonia Aldrete, de ahí las aguas negras son conducidas a través del Colector Aldrete-Cuauhtémoc que con tubería de concreto de 30 y 38 cms la conduce hasta el Colector Sur, construido con tubería de concreto de 38, 45 y 60 cms de diámetro; este colector recibe las aportaciones de los colectores Lázaro Cárdenas, Benito Juárez y Paraíso, que dan servicio a las colonias de los mismos nombres y de colonias aledañas.

El Emisor Sur descarga sus aguas negras al Emisor Norte, éste además recibe las aguas residuales de la zona norte de la ciudad a través de los colectores Norte, Encanto Sur y el Cuchuma para de ahí conducir las hacia la planta de



tratamiento que se encuentra localizada sobre el río Tecate, aguas abajo de la ciudad y aproximadamente a 3 km (ver el croquis de la red).

La planta de tratamiento es del tipo de lodos activados y filtros rociadores, tiene capacidad para 100 litros por segundo pero se encuentra sin operar desde 1978 debido a inundaciones y a las aguas industriales con alto contenido de sólidos y de carga orgánica desechadas por la fábrica de cerveza. Como consecuencia de esta situación, las aguas servidas son enviadas al río Tecate sin tratamiento alguno provocando la contaminación a lo largo de su recorrido y las constantes quejas por parte de las autoridades de los Estados Unidos, debido a que parte del río se incrusta en territorio norteamericano. Actualmente se encuentra en proceso de rehabilitación y ampliación de la capacidad de tratamiento total a 200 litros por segundo.

II.2. Estructura organizacional

El organismo encargado de la operación, mantenimiento, ampliación y todo lo concerniente a los servicios de agua potable y alcantarillado en el municipio de Tecate es la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tecate (CESPTE) creada en junio de 1992 como organismo público descentralizado del gobierno del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

El antecedente de la CESPTE es la Comisión Estatal de Servicios Públicos Tecate-Tijuana (CESPT-T) la cual existió oficialmente¹³ de esta forma desde 1966.

¹³Fue creada según decreto número 44 publicado en el periódico oficial del gobierno del Estado con fecha de 20 de diciembre de 1966, decreto que fue reformado según la Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos del Estado de Baja California publicado en el periódico oficial con fecha de 10 de febrero de 1979, en el cual se le da personalidad jurídica y patrimonio propios.

La CESPTE es administrada por un Consejo integrado por el Gobernador del Estado, el Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas del Estado, el Secretario de Finanzas, el Secretario de Planeación y Presupuesto y el Presidente Municipal, dos representantes de la iniciativa privada que son designados por el Gobernador del Estado de las ternas que le proponen la Cámara de Comercio (CANACO), la Cámara de la Industria de la Transformación (CANACINTRA) y la Unión de Contribuyentes y usuarios de servicios públicos. Cabe mencionar que los representantes de esta última sólo existen en el papel porque de hecho nunca han participado en las juntas del Consejo.

El gobernador del estado es quien preside el Consejo y en sus ausencias designa a la persona que lo sustituye, asimismo es quien nombra al Director general, y a los subdirectores de cada área.

Bajo este esquema el mayor peso en el Consejo corresponde al gobierno del estado, tanto por las facultades otorgadas al gobernador como por el número de representantes en el consejo (3) mientras que el municipio está completamente subordinado pues apenas tiene un cargo, lo que significa que es quien tiene menor representatividad incluso por debajo del sector social que cuenta con dos cargos.

Entre las funciones que el organismo operador tiene a su cargo se encuentran:

1. Todo lo relativo al cumplimiento y realización de los sistemas de agua potable y alcantarillado de aguas negras;
2. La ejecución directa o por contratación de las obras a que se refieren dichos sistemas;
3. Operación y mantenimiento de tales sistemas;
4. Prestación a los usuarios de los servicios correspondientes;

5. El desarrollo de actividades que directa o indirectamente conduzcan a lograr los objetivos mencionados y,
6. La recaudación de los derechos que conforme a la ley le correspondan.

En referencia a este último punto, la CESPTE utiliza el sistema tarifario de subsidios cruzados; en éste se establecen rangos de consumo diferenciado de tal forma que los niveles mayores de consumo pagan precios por encima del costo marginal mientras que para los niveles de consumo menores el precio está por debajo que el precio marginal. De esta manera, los grandes consumidores, en razón de la utilidad que obtienen por el uso del bien, subsidian a quienes sólo lo utilizan para sus necesidades elementales. Con esta política se busca la concientización del ciudadano para que racionalice el uso del agua castigando a quienes más consumen. Cabe mencionar que Tecate es de los pocos municipios del país que cuentan con medidores de consumo de agua lo que ha permitido llevar a cabo la política anteriormente mencionada.

La estructura tarifaria establece 4 diferentes tipos de consumidores: residenciales, comerciales, industriales y gubernamentales que en realidad, para efectos de cobro se reducen a dos al aplicarse la misma tarifa por igual a los tres últimos tipos de consumidores mencionados. Los rangos y sus tarifas correspondientes a cada uno se presentan en el cuadro 5.

Cuadro 5
EVOLUCION DE LAS TARIFAS

RANGO	ene-jun 1991	jul-dic 1991	ene-abr 1992	may-dic 1992	1993
RESIDENCIAL					
a) de 0 a 5 m3, cuota mínima mensual	\$5,530	\$5,925	\$5,762	\$6,500	NS\$6.72
b) de 6 a 10 m3, por cada m3 consumi	\$968	\$1,185	\$1,009	\$1,300	NS\$1.34
c) de 11 a 15 m3, por cada m3 consum	\$1,107	\$1,185	\$1,153	\$1,300	NS\$1.34
d) de 16 a 20 m3, por cada m3 consu	\$1,244	\$1,244	\$1,296	\$1,300	NS\$1.34
e) de 21 a 30 m3, por cada m3 consum	\$2,073	\$2,700	\$2,160	\$2,500	NS\$2.58
f) de 31 a 40 m3, por cada m3 consum	\$2,764	\$4,000	\$2,880	\$3,500	NS\$3.62
g) de 41 a 50 m3, por cada m3 consum	\$3,457	\$4,500	\$3,602	\$4,500	NS\$4.65
h) de 51 a 60 m3, por cada m3 consum	\$4,148	\$5,000	\$4,332	\$5,000	NS\$5.17
i) de 60 m3 en adelante, por cada m	\$5,000	\$5,000	\$5,210	\$5,000	NS\$5.17
COMERCIAL, INDUSTRIAL Y GUBERNAMENTAL					
a) de 0 a 5 m3, mínimo mensual	\$34,564	\$43,205	\$36,016	\$43,205	NS\$44.71
b) de 6 a 10 m3, por cada m3 consumi	\$4,839	\$3,000	\$5,042	\$3,360	NS\$3.47
c) de 11 a 15 m3, por cada m3 consum	\$4,839	\$3,000	\$5,042	\$3,360	NS\$3.47
d) de 16 a 20 m3, por cada m3 consum	\$4,839	\$3,000	\$5,042	\$3,360	NS\$3.47
e) de 21 a 30 m3, por cada m3 consum	\$5,530	\$3,000	\$5,762	\$3,360	NS\$3.47
f) de 31 a 40 m3, por cada m3 consum	\$6,221	\$5,000	\$6,482	\$5,600	NS\$5.79
g) de 41 a 50 m3, por cada m3 consum	\$6,221	\$5,000	\$6,482	\$5,600	NS\$5.79
h) de 51 a 60 m3, por cada m3 consum	\$6,221	\$5,000	\$6,482	\$5,600	NS\$5.79
i) de 60 m3 en adelante, por cada m3	\$7,604	\$5,000	\$7,923	\$5,600	NS\$5.79
1) de 51 a 100 m3, por cada m3 consumido al mes				\$5,600	NS\$6.16
2) de 101 m3 en adelante, por cada m3 consumido al mes				\$5,950	NS\$6.16

Fuente: Elaboración propia en base a información del Diario Oficial.

La determinación de las tarifas se establece en base a:

- 1) Salarios,
- 2) Energía eléctrica,
- 3) Combustible y lubricantes,
- 4) Sustancias químicas, refacciones, materiales y otros y,
- 5) Derechos de la Comisión Nacional del Agua.

El análisis de los porcentajes de estos factores corresponde al Consejo de Administración de la CESPTE pero la aprobación de los incrementos a las tarifas

queda sujeta a la aprobación del Congreso del Estado, situación que vicia el carácter descentralizado de la CESPTE.

II.2.1. Organismos que intervienen en el funcionamiento del sistema hidráulico
Existen otra serie de instituciones que tienen asignadas funciones específicas reglamentadas por las leyes correspondientes en lo que se refiere a la administración del agua, como la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas del Estado (SAHOPE), la Comisión Operadora de Servicios de Agua del Estado (COSAE), el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM).

A. La Comisión Nacional del Agua

En enero de 1989, se creó la Comisión Nacional del Agua como un órgano administrativo desconcentrado de la SARH; para atender las prioridades de la política en materia hidráulica, agilizar la administración del recurso, facilitar la coordinación entre dependencias a nivel federal, estatal y municipal, ampliar esquemas de descentralización y fortalecer mecanismos de concertación tal y como lo plantea el **Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994**. CONAGUA es una de las pocas dependencias cuyo director reporta directamente sobre la gestión a su cargo al presidente de la República, lo que habla de la gran importancia de este sector.

B. La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas del Estado

Se encarga de vigilar y controlar las operaciones de las cuatro comisiones estatales de servicios públicos en el Estado de Baja California (Mexicali, Tijuana, Ensenada y Tecate). Hasta la creación de la CESPTE, en 1992, SAHOPE era la encargada de dirigir la residencia de la CESPT-T en esa ciudad.

C. La Comisión Operadora de Servicios de Agua del Estado

Es un organismo descentralizado creado por decreto publicado el primero de agosto de 1992 en el Diario Oficial para sustituir a CONAGUA en la operación del Río Colorado; su patrimonio está constituido por las aportaciones estatales, municipales y federales así como por los donativos que realicen los particulares. Las funciones de la COSAE son:

1. La conducción y distribución de agua en bloque a través de los sistemas de acueductos para el abastecimiento de las comunidades, así como la concertación y coordinación necesaria entre las diversas dependencias y organismos responsables del suministro de agua para usos urbanos y rurales.
2. Encargarse del uso y destino del agua en bloque que resulte del proceso de tratamiento de aguas negras en las plantas situadas en la circunscripción territorial del estado.
3. Coordinar los proyectos de obras relacionados con los objetivos señalados en las fracciones anteriores.
4. Funcionar como organismo consultivo;
5. Ejecutar las obras que contemplen sus programas;
6. Delegar las funciones de ejecución de obra en otros organismos públicos;
7. Proponer proyectos para solucionar el abastecimiento de agua a los centros de población.

Debido a que no cuenta con el personal técnico capacitado para la operación del acueducto Río Colorado, en realidad hasta el momento no ha venido funcionando como debiera pero se está buscando consolidar su funcionamiento.

D. El Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal

La finalidad del comité es promover y coadyuvar en la formulación, actualización,

instrumentación y evaluación del plan municipal de desarrollo, buscando compatibilizar a nivel local, los esfuerzos que realicen los gobiernos federal, estatal y el propio ayuntamiento, tanto en el proceso de planeación, programación, evaluación e información, como en la supervisión de la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos. A pesar de que la planeación del desarrollo municipal, es fundamental en la vida de los municipios, esta función no se ha cumplido cabalmente, de hecho, la implementación de este instrumento a través del COPLADEM recién empieza a aplicarse (en los dos últimos periodos de gobierno municipales) con tibia respuesta por parte de la sociedad. Queda así como una buena intención para el fortalecimiento de la institución municipal. Debido al débil ejercicio de esta instancia la capacidad municipal disminuye en gran medida lo que repercute en su autonomía frente a las instancias estatales y federales limitando su capacidad para planificar su propio desarrollo. Para revertir esta situación el municipio deberá articular la participación de la comunidad en la toma de aquellas decisiones que le afectan directamente y de manera importante.

En relación a nuestra hipótesis, el esquema formal en que se distribuyen competencias las instancias de los tres niveles gubernamentales para la administración del agua en Tecate comprueba la inercia autoritaria en la toma de decisiones, escapando al espacio municipal lo que produce la apatía de la sociedad para participar a través de los cauces formales y reduce la capacidad de reflejar la diversidad de los intereses sociales.

El caso del acueducto "Las Auras-Tecate"

El esquema anterior trasladado al caso del acueducto las "Auras-Tecate" nos permite contrastar la participación de los diferentes organismos en la práctica.

Para resolver en forma permanente la falta de dicho suministro se construyó

el acueducto "Las Auras Tecate" con extracción de agua del acueducto río Colorado-Tijuana. En este proyecto, la construcción (contratada a una empresa de Tijuana) estuvo a cargo de la Comisión Estatal de Servicios Públicos Tijuana-Tecate (CESPT-T) supervisada por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas del Estado (SAHOPE).

La obra se llevó a efecto con recursos federales, estatales y de crédito, este último suscrito por la CESPT-T a través del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C. (BANOBRAS) por un monto total de 17 millones de pesos.

Para poder disponer del crédito, el organismo operador -la CESPTT- debió contar primero con la aprobación por parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto a la aplicación de la mezcla de recursos, y de CONAGUA y el COPLADE al proyecto de obra.

En relación al proyecto de esta obra, antes de dar su aprobación la SAHOPE discutió la ubicación que CONAGUA había proyectado para la presa y finalmente, se atendieron los argumentos técnicos en que se basaba para oponerse a la ubicación que pretendía implementar CONAGUA. Las razones presentadas por SAHOPE se basaban en la pertinencia de localizar la presa en un sitio a una altura donde presentara menores costos de operación en tanto que la conducción y traslado del elemento hidráulico tuviera recorridos con pendientes más suaves a las propuestas originalmente en la conducción y traslado. Esta observación surgió de la residencia de la CESP en Tecate cuyo encargado tenía un conocimiento mayor del entorno geográfico que el de los proyectistas del organismo federal.

La supervisión técnica de las obras quedó a cargo de la CESPTT, en tanto que CONAGUA tuvo a su cargo la supervisión normativa del proyecto.

En el cuadro 6 se puede observar el nivel de incidencia de cada uno de los sectores en relación al acueducto:

Cuadro 6
INCIDENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES
ACUEDUCTO "LAS AURAS-TECATE"

NIVEL	INSTITUCION	PLAN Y PROGRAMA	INVERSION	EJECUCION	SUPERVISION	CONTROL RECURSOS	ADMIN	SUMA
Federal	CONAGUA	4	4	0	4	4	2	18
Estatal	SAHOPE	3	4	4	4	4	4	23
	CESPT E	3	3	2	1	4	4	17
Municipal	ALCALDE	1	2	2	1	2	2	10
	COPLADE	1	1	0	0	1	0	3
Social	empresa	1	1	1	1	1	1	7
	civil	1	1	0	0	1	0	3

NIVEL DE INCIDENCIA 0 nulo, 1 bajo, 2 medio, 3 alto, 4 preponderante.

FUENTE: Elaboración propia.

En la construcción del acueducto se reforzó la idea de la preponderancia de los niveles superiores de gobierno, mientras que la participación del municipio a través del alcalde fue activa en la fase de promoción de la obra, buscando la participación financiera de la cervecera, sin embargo, después del fracaso de esas

gestiones su participación se redujo notablemente.

Asimismo, la participación de la sociedad en general fue desechada de la estructura formal real de la toma de decisiones y tuvo poca presencia.

Por la forma en que se tomaron las decisiones para el caso analizado podemos decir que aunque el organismo encargado del servicio es un organismo descentralizado según la ley, en realidad éste sólo es nominativo. Por esta razón consideramos que a pesar de que jurídicamente la paraestatal es descentralizada en realidad es sólo un proceso de desconcentración pero nunca ha alcanzado la categoría de descentralización.

Como mencionamos anteriormente, se dice que la descentralización consiste en transferir parte de los poderes (principalmente los de decisión) de una autoridad central a otra cuya competencia es menos general. Pero, cuando sólo tiene lugar el traslado o movimiento de órganos y oficinas, sin que ello implique una autonomía e independencia con respecto al poder central, se trata de un fenómeno de desconcentración.

En otras palabras, la descentralización implica no sólo dar autonomía a las entidades locales para encontrar medios y métodos más adecuados, sino incluso para optar por objetivos o fines propios, o al menos para jerarquizarlos libremente; mientras que la desconcentración se queda sólo en el nivel de poder seleccionar los medios más eficientes para lograr los objetivos que se señalan desde una entidad superior.

A manera de conclusión provisional, podemos decir que el esquema en que opera el sistema hidráulico es formalmente descentralizado (de acuerdo a la ley

que regula a las paraestatales) pero desconcentrado en la práctica, por ello decimos que es un proceso inacabado cuya dinámica continua aún.

CAPITULO III

"Dios da el agua pero no la entuba"

Refrán popular

En este tercer capítulo se presenta el escenario complejo en que han venido interactuando durante los últimos seis años los diferentes actores burocráticos y sociales en torno a la problemática que implica la gestión del servicio de agua.

El estudio está basado en información recabada por guía de entrevistas, en información documental de la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tecate y en fuentes de carácter hemerográfico.

Debido a que el análisis operativo está orientado a identificar los determinantes del proceso de descentralización, los criterios se dividieron bajo los siguientes rubros: ideológico, jurídico, socio-político, económico y técnico-administrativo.

El aspecto ideológico y el marco jurídico lo analizamos en un primer apartado porque consideramos que es la parte estática del estudio, mientras que los demás factores aparecen en el análisis de manera dinámica.

La parte dinámica del estudio tiene como eje analítico los planteamientos, discursos, percepciones, debates y prácticas de los actores que confluyen en el proceso de descentralización porque son quienes finalmente concretan las políticas. Consideramos que los vínculos auténticamente relevantes entre las organizaciones implicadas en la prestación de los servicios no son necesariamente los que aparecen establecidos en las normas jurídicas, sino aquellos que surgen

de una actuación coordinada, por lo tanto nos avocaremos a analizar los sistemas de relación y decisión entre los agentes participantes que confluyen en el proceso de descentralización. La gran cuestión está en ubicar cuáles son los actores portadores de las transformaciones.

I. DEBATE IDEOLOGICO EN TORNO A LA CAPACIDAD MUNICIPAL

La pregunta que ha dado lugar a esta investigación ha sido motivo de discusión ideológica tanto a nivel académico como político. En torno a la mayor participación del municipio que supone la ampliación de facultades otorgadas por el artículo 115 existen argumentos diversos y radicalmente opuestos: por un lado, hay quienes piensan¹⁴ que los municipios pequeños -como Tecate- no tienen la suficiente madurez para hacerse cargo de su propio desarrollo y que, en consecuencia hay que estarlo orientando, hay que estarlo conduciendo porque no es capaz de conducirse por sí mismo, argumentando que en el caso de que al municipio se le otorgaran abundantes recursos, éste no sabría ni podría convertirlos en riqueza ni multiplicarlos, dado que no cuenta con los recursos humanos para ello.

Esta es claramente una visión paternalista del problema que en nada ayuda a superar los grandes obstáculos que, como efectivamente se señala, enfrentan la

¹⁴Desde la presentación de la iniciativa de reforma al artículo 115 constitucional por parte del entonces presidente de México, Miguel de la Madrid, se generó un debate en la Cámara de Diputados donde hubo diputados que se manifestaron a favor mientras que otros presentaron argumentos en contra.

El debate íntegro se puede consultar en el documento "La discusión del proyecto de decreto a las reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos" en Estudios Municipales num. 4, julio-agosto 1985.

gran mayoría de los municipios para cumplir eficazmente sus funciones y ayudar a superar la crisis que sufre la nación, ¿por qué no empezar a pensar de manera más propositiva para intentar contrarrestar los efectos negativos que se observan de tal situación?

Un argumento muy concreto contra la municipalización es el que se refiere a la renovación periódica de las autoridades municipales, el cual es introducido como elemento contra la municipalización del servicio debido a que se considera un elemento de alta inestabilidad en la administración municipal y en sus políticas a largo plazo.

De ser cierta esta aseveración, entonces otro problema es: ¿cuál es el período más conveniente que deben permanecer los dirigentes para contrarrestar la inestabilidad? o, ¿qué otra alternativa se debe buscar para hacer independientes los tiempos técnicos de los tiempos políticos?

Para quienes defienden la postura contraria, es necesario confiar en los hombres que han tenido contacto con su tierra original para que representen los intereses de la localidad. Así por ejemplo, Raúl Olmedo (1989: 109) considera que, "Cada municipio debe ser una caja de resonancia que abarque todo su territorio y toda su población. Si ello se logra habremos construido la base para un desarrollo menos desigual y más acelerado del país. Habremos conjurado también, en un corto tiempo, la amenaza del hambre, la migración de los hombres en busca de incierto trabajo, la destrucción de los lazos familiares, etc".

Hay que hacer notar que estas aseveraciones tienen una fuerte carga emocional, es decir, una perspectiva idealista que en realidad no trata el fondo del problema, ya que si bien el "paternalismo" ha mostrado efectos negativos para la

vida municipal, lo racional sería, primero saber si existe dentro de la comunidad la cantidad, calidad y calificación adecuados de profesionales, técnicos y/o gente con experiencia que pudiera cubrir los cargos que requiere el organismo en el caso hipotético de que el servicio pasara a manos del municipio.

Además no se pueden hacer generalizaciones para todos los contextos debido a la existencia de una gran cantidad de municipios que son demasiados pequeños (si consideramos como parámetros el volumen demográfico y/o la extensión territorial) para asumir tal responsabilidad.

Rosales (1987: 205, 206), conciente de las actuales circunstancias de muchos municipios, refuerza la idea de debilidad técnica para las funciones operativas en pueblos y aún en ciudades intermedias donde la tendencia es emigrar a las grandes ciudades en busca de mejores oportunidades de empleo y progreso. Esta situación es particularmente aguda en aquellos ayuntamientos más pequeños, donde dados sus precarios recursos financieros, difícilmente pueden ofrecer adecuados ingresos y, de este modo, mantener y reforzar su personal más calificado.

Al respecto, Cabrero y Mejía (1991) consideran que la sola disposición de facultades no podrá garantizar que el municipio asuma plenamente sus responsabilidades, por lo que la voluntad política requiere de acciones permanentes de capacitación y apoyo técnico que permitan incrementar la adecuada función de los Ayuntamientos.

Adicionalmente, advierten de los riesgos que implica la descentralización, toda vez que puede dar lugar a la formación de "cacicazgos" con grandes cuotas de poder en pequeños poblados, tal y como sucedió antes de que existiera un

fuerte gobierno central en México como el que ahora se intenta eliminar.

Para otros autores (Metcalf y Richards, 1989), es un problema de grado, de equilibrio entre fuerzas opuestas. Se preguntan en qué momento la delegación de responsabilidades a los gobiernos locales se convierte en abdicación para hacerlos así más responsables de las situaciones de déficit. Esto implica el riesgo de que la descentralización se convierta en una simple división del trabajo entre dominios reservados al Estado y dominios reservados a los ayuntamientos.

En el debate no siempre se recuerda que para las familias es indiferente quién haga las obras con tal de recibir una buena calidad de servicio. Es decir, existe en el debate una racionalidad ideológica y, por otro lado, una racionalidad instrumental. Distinción relevante dado que ambas racionalidades tienden a confundirse. Sin embargo, consideramos que la cuestión relevante para la provisión de servicios públicos es qué sistema es más adecuado para cubrir la necesidad de la población. La clase de cuestiones subyacente es, ¿qué gobierno o sistema de gobiernos puede mejorar la entrega de servicios públicos proveídos a una región?.

De la pregunta ¿cómo deberían ser organizados los gobiernos locales para mejorar la provisión de servicios? a preguntarse ¿cómo pueden las estructuras de servicios ser organizadas por los gobiernos para mejorar la calidad y bajar los costos de los servicios? son dos diferentes enfoques de un mismo problema. El problema de la "propia" organización gubernamental (tamaño y burocracia) es diferente al de las propias cuestiones de organización del servicio. La primera perspectiva (que es la que nos interesa) ubica el problema en términos de la descentralización administrativa, mientras que la segunda nos conduce a observar los modos de gestión de servicios, en este caso del agua.

Si bien es cierto que la demanda social de que la satisfacción de las necesidades de todo aquello que de manera inmediata y cercana afecte a la población asentada en su circunscripción territorial sea de competencia y responsabilidad municipal, hay muchos aspectos que aún no están resueltos y que exigen una fundamentación más razonada que voluntarista, que vaya al fondo de la problemática y que sobre bases sólidas asegure el fortalecimiento del Municipio Libre y ayude a resolver los principales problemas para el municipio a través de un ingreso económico suficiente y de la generación de una capacidad administrativa eficaz y eficiente.

De los antecedentes y la discusión ideológica sobre la descentralización se desprende que:

- 1) hay razones políticas, sociales y económicas favorables y opuestas a la descentralización.
- 2) las actuales tendencias parecen favorecer la descentralización desde el punto de vista formal y político.
- 3) la crisis económica apunta a la necesidad de la descentralización.
- 4) pero la descentralización debe ser resultado, tanto de una necesidad material, como de políticas públicas diseñadas para que la descentralización sea eficaz, eficiente y participativa.

Aunque la mayoría de los argumentos son preocupaciones pertinentes, consideramos que las condiciones socioeconómicas que presenta Tecate, hacen factible la municipalización del servicio de agua, dado que si se aprovecha la

experiencia acumulada por el personal que actualmente se hace cargo del manejo hidráulico, el argumento de no existen elementos humanos con capacidad técnica no es aplicable, es decir, el enfoque del problema debe hacerse más bien hacia el esquema organizativo del municipio, en este caso, la inestabilidad generada por los cambios de gobierno trianuales puede ser salvado separando las cuestiones políticas de las cuestiones técnicas mediante un esquema paramunicipal en el que sea un organismo especializado en las cuestiones técnicas se encargue exclusivamente de la administración del agua.

II. MARCO JURIDICO

La idea de descentralización no es nueva en México, desde un punto de vista jurídico se puede afirmar que existe un alto grado de descentralización ya que constitucionalmente se establecen tres niveles de gobierno: el federal, el estatal y el municipal además de que por otras disposiciones jurídicas se crean las empresas públicas que representan una expresión más acabada de descentralización.

Este sistema descentralizado -en el papel-, está consignado en los artículos 40 y 41 constitucionales. Según el primero, el Estado federal está compuesto de "estados libres y soberanos" en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación¹⁵, en lo que se llama Pacto Federal; mediante éste se trata de regular las fuerzas entre el grupo de poder central y las regiones, definiendo claramente las competencias de cada uno y asegurando la igualdad formal de cada

¹⁵Teóricamente, el federalismo se define como un sistema en el que varios estados originalmente autónomos e independientes deciden unirse, sin perder completamente esta autonomía, para conformar un nuevo Estado.

entidad con respecto a los demás.

El artículo 41 estipula claramente que en el Estado federal mexicano existe una división de competencia entre los órganos que la propia constitución crea: la federación y las entidades federativas. De ahí se puede concluir que en este artículo se encierra la tesis moderna de la naturaleza jurídica del Estado federal mexicano: "la descentralización política", que básicamente consiste en la existencia de tres niveles de gobierno interdependientes y autónomos al mismo tiempo, ésta es la diferencia sustancial entre un Estado central y un Estado federal: el poder no se encuentra únicamente en el centro, sino también en las entidades federativas y los municipios, los cuales tienen, respectivamente, facultades de decisión política en la esfera de su competencia. Para regular las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno, la constitución contiene un artículo -el 27- que se refiere a la federación y otro -el 115- referido al nivel municipal; en cambio para las entidades federativas no existe ningún artículo específico, como consecuencia, queda a discreción del gobernador respectivo establecer las competencias de su ámbito en su respectiva Ley Orgánica.

En materia hidráulica, las leyes federales y ahora las de los estados, contienen una serie de regulaciones, unas por lo que hace al aprovechamiento de las fuentes de agua y a procedimientos y sistemas técnicos y financieros de apoyo para tal propósito, y otras respecto solamente a éstos; aunque en ambas situaciones la libertad municipal se ha visto afectada por la existencia de organismos que han venido a suplir a las autoridades municipales en la prestación de este servicio público fundamental.

Entre las primeras, se encuentran:

La Constitución Política de México (artículos 27 y 115),

La Ley Federal de Aguas (actualmente Ley Nacional de Aguas),
El Plan Nacional de Desarrollo (PND),
El Plan Estatal de Desarrollo (PED),
El Plan de Desarrollo Municipal (PDM),
La Ley de planeación,
La Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal,
La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (art. 35)
La Ley de Urbanización del Estado de Baja California,
La Ley General de Bienes Nacionales,
La Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos de Baja California,
La Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente,
El Reglamento para la prevención y control de la contaminación de aguas,

En tanto que entre las segundas tenemos:

La Ley Federal de Derechos en materia de agua,
La Ley y el Reglamento de Obras Públicas,
La Ley de deuda pública del Estado de Baja California,
La Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Baja California, La Ley y el
Reglamento de presupuesto, contabilidad y gasto público federal,
La Ley y el Reglamento de adquisiciones, arrendamientos y prestación de
servicios relacionados con bienes muebles,
La Ley de Contribución de mejoras por obra pública federal de infraestructura
hidráulica.

Como puede verse, la cantidad de regulaciones sobre las actividades
hidráulicas es bastante compleja, esto complica el conocimiento y manejo de las
mismas, además de que se presta a confusiones.

Estas leyes y reglamentos delinearán políticas hidráulicas bajo un sistema sectorial en el cual la descentralización queda fuertemente condicionada porque conduce necesariamente a instancias del nivel federal.

Para empezar, la constitución señala tres órdenes de propiedad de las aguas: el federal, el estatal y el particular, adoptando como criterio para los dos últimos la exclusión de aquellas aguas que no se encuentren catalogadas como federales (párrafo quinto del artículo 27 constitucional). El catálogo que contiene el mencionado artículo es tan amplio que quedan muy pocas aguas en el territorio nacional para que sean consideradas de propiedad privada y de las entidades federativas (las pluviales, las provenientes de los glaciares y deshielos, las de los lagunajos y de las marismas). Si bien los municipios (o los organismos descentralizados de la administración pública) cuentan respecto al aprovechamiento de las aguas federales con ciertos privilegios y tratamientos especiales con respecto a los particulares, también es cierto que lo hacen como usuarios no como propietarios, con sujeción a cuotas o tarifas, a la vigilancia de la autoridad federal, al cumplimiento de condiciones y en ciertos casos hasta a sanciones y requisitos de validez o nulidad.

Del mismo modo, la Ley de Aguas Nacionales basada en el artículo 27 constitucional, otorga al Estado las responsabilidades que tradicionalmente ha tenido en esta materia a través de una autoridad federal única para la administración del agua (la Comisión Nacional del Agua) aunque ahora se busca una mayor participación de los sectores social y privado para la solución de la problemática de los servicios de abastecimiento de agua potable y alcantarillado mediante la aportación de recursos complementarios de la inversión pública aprovechando las figuras jurídicas de la concesión y el contrato. Así, dentro de un marco jurídico acorde al principio constitucional de la rectoría económica del

Estado, pueden contribuir al crecimiento de la citada infraestructura hidráulica.

En cuanto a las competencias municipales en materia hidráulica, el principal ordenamiento se encuentra en la fracción III del artículo 115, el cual menciona que:

*Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: a) Agua potable y alcantarillado...*¹⁶

En correspondencia a lo anterior, la fracción II del artículo 43 de la Ley Orgánica del estado de Baja California establece que:

son atribuciones de los municipios: prestar en sus respectivas jurisdicciones y en los términos fijados por las leyes relativas, los siguientes servicios públicos: a) Agua y alcantarillado...

Para reforzar lo anterior, el artículo 146 de la misma ley reconoce y otorga capacidad al Ayuntamiento para municipalizar los servicios cuando estén en poder de particulares en caso de que sea irregular o deficiente su prestación y cuando su prestación por los particulares cause perjuicios graves a la colectividad¹⁷. El procedimiento de municipalización puede llevarse a cabo a iniciativa del propio Ayuntamiento, a solicitud de la mayoría de los usuarios, o a instancias de la mayoría de las organizaciones sociales que integran la asamblea del COPLADEM.

¹⁶Antes de este hecho jurídico, el artículo 115 constitucional no contenía ninguna referencia sobre la responsabilidad municipal en la prestación del servicio.

¹⁷Aunque la prestación del servicio de agua potable no es un caso de privatización, consideramos que el criterio es válido para el caso de los organismos paraestatales ya que el principio y propósitos son los mismos: suministrar el servicio para el bien común.

A pesar de que las orientaciones legislativas a nivel federal y estatal reconocen la titularidad del municipio sobre cuestiones de los servicios, en realidad para el caso del agua no se han cumplido. Los motivos de esta situación se expresan en el actual Plan Estatal de Desarrollo para Baja California (PED 1990-1995) de la siguiente manera:

"... en el supuesto de que los municipios de Baja California no han alcanzado la capacidad técnica y administrativa suficiente, el Gobierno del Estado ha venido realizando funciones y prestando servicios que por disposición Constitucional, están atribuidos a los primeros mediante la Reforma al artículo 115 en 1983, como son los relativos a: Agua Potable y Alcantarillado".

En tal virtud, el PED de Baja California contraviene la norma constitucional, puesto que la legislación local regula la naturaleza estatal de un servicio público que por disposición constitucional es de naturaleza municipal¹⁸.

Bajo la premisa de impulsar y apoyar la modernización de los municipios de Baja California, la presente administración estatal asume el compromiso de implementar acciones de descentralización "por las cuales se transferirán las materias y los servicios que son competencia legal". Aunque este fue un

¹⁸ Si las leyes que emanen de la constitución y de los tratados internacionales contravienen los preceptos de la misma constitución [...] tales leyes y tratados no se ejecutan, no se cumplen porque la justicia federal puede y debe impedirlo con el fundamento solo y legal de que contravienen los preceptos constitucionales. Luego, la única ley que en rigor legal, ideológico y gramatical, puede llamarse suprema, es la constitución. Rodríguez, Ramón (1975) Derecho constitucional, Imprenta de Calle de Hospicio de San Nicolás, México, Pp. 701. En el mismo sentido: De la Cueva, Mario: "La jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano" en Teoría de la Constitución, Ed. Porrúa, México, 1982, Pp. 94-125.

compromiso del inicio de la gestión, el avance observado en este sentido es todavía muy escueto lo cual nos indica que la descentralización no se simplifica solamente a la voluntad política del poder local, sino que debe contemplar varios factores de manera conjunta, es decir, no se puede descentralizar "por decreto", un proyecto de esta envergadura contiene en sí mismo una complejidad que no puede dejar fuera la diversidad e intensidad de la participación de la comunidad. Asimismo, se debe contemplar la contraparte de la descentralización, esto es, la estructura de la institución municipal.

Con este propósito actualmente se está analizando un proyecto de iniciativa que actualiza¹⁹ la ley de las comisiones estatales de servicios públicos de Baja California en función de las disposiciones del artículo 115 constitucional.

La iniciativa proviene de un proyecto tipo elaborado por CONAGUA, el cual ha sido discutido, analizado y reformulado por los representantes de la SAHOPE, las Comisiones Estatales de Servicios Públicos de los cuatro municipios, la COSAE, CONAGUA y asesores externos con el fin de ajustarlo a las condiciones particulares del Estado de Baja California, así como a las directrices formuladas por el gobernador del estado.

Como se aprecia, el gobierno municipal no cuenta con ningún representante que participe en el proyecto, precisamente por la mala costumbre de considerar al municipio como el tercer orden de gobierno dentro de un esquema jerárquico donde otros niveles deciden sobre el destino de la instancia municipal.

¹⁹Se considera necesario actualizar la ley de las CESP debido a que ésta no ha sufrido modificaciones sustanciales desde 1979, o sea 4 años antes que su referente en la constitución -el artículo 115-.

A pesar de que no participa en el proyecto de manera directa, los planteamientos del alcalde de Tecate coinciden en gran parte con el proyecto de municipalización del servicio de agua potable porque está involucrado informalmente en el proceso. Para él, en un marco de coordinación, es importante distinguir las cuestiones normativas de las operativas. Las cuestiones de planeación (generación y ejecución de proyectos del sistema de acueductos y presas) correrían a cargo de una entidad estatal para que pueda planear a largo plazo y, las cuestiones operativas (dotación de los servicios y la recuperación de los recursos por la prestación de esos servicios), a cargo del ayuntamiento, *"porque en 3 años es difícil ver las tendencias de crecimiento poblacional y tener la variación completa de los proyectos de desarrollo urbano municipal, de esta forma se evita que el organismo especializado en la planeación dependa de los tiempos constitucionales en que opera el municipio, es decir, un órgano técnico desligado de los procesos electorales"*. Mediante esta fórmula el municipio podría controlar el crecimiento urbano dotando de infraestructura primaria a los asentamientos que el municipio quiere que se desarrolle y no a la inversa.

En opinión del alcalde de Tecate, "sería un paso sustantivo del gobierno estatal el reconocimiento de la capacidad legal establecida en el 115 y luego su capacidad de poder resolver en su ámbito ese tipo de problemas" sólo falta la voluntad política.

De la misma forma, la transformación de las CESP en organismos paramunicipales depende en última instancia de la decisión del Gobierno del Estado. El proyecto establece tres niveles de organización pública: el normativo, el coordinador y el operativo. El nivel normativo y de coordinación es asignado al Gobierno del Estado a través de la SAHOPE o de la instancia que considere más apropiada. En cambio, en el nivel operativo se establecen dos fases: en una

primera, será ejercido por el Estado a través de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos y la COSAE en el caso del Acueducto Río Colorado. En una segunda fase, se trasladará la operación a los gobiernos municipales y se prevé la transformación de las CESP en organismos paramunicipales planteándose que los órganos de gobierno sean presididos por los respectivos presidentes municipales. Se preve que esta situación perdurará de manera transitoria -sin un plazo determinado- hasta que se fortalezcan dichos organismos y existan condiciones propicias en cada municipio, de acuerdo con la decisión del Gobierno del Estado, ahí radica el centralismo del proceso de descentralización que reproduce la práctica de mantener la toma de decisiones final a discreción del gobernador del estado.

En cuanto a la naturaleza jurídica de las tarifas de los organismos se busca que dejen de ser derechos o contribuciones fiscales para que en lo sucesivo sean determinados por el órgano de gobierno²⁰ y no por la Legislatura. Al perder las tarifas su carácter fiscal (salvo para efectos de cobro), se establece la facultad de los organismos de suspender el suministro por falta de pago, independientemente de la aplicación de multas impuestas por la autoridad competente. Esta medida daría una mayor autonomía al organismo encargado del servicio y a la vez una disminución del peso específico de la legislatura en la aprobación de las tarifas lo que significaría un gran avance para la descentralización porque con mayor independencia se fortalecería el comité encargado del agua.

Además, se establece el principio de "Lo del agua, al agua", a fin de garantizar que los recursos económicos provenientes del cobro de servicios se destinen exclusivamente a funciones relacionadas con el agua potable y el

²⁰Ya que el servicio es prestado por organismos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propio.

alcantarillado sanitario. Con esto se intenta evitar el peligro de que la paraestatal se convirtiera en una "caja chica" en manos del municipio ante las limitaciones financieras de la hacienda municipal²¹.

Aunque lo expuesto sólo son avances de la iniciativa²² que al final del proceso podrían ser modificados, lo importante de este proyecto es que nos permite percibir la postura de los agentes institucionales que hasta el momento han participado en la configuración del proyecto. En este, podemos distinguimos dos posiciones: una contraria a la municipalización (SAHOPE) y otra que lo favorece. En el caso que favorece la municipalización también existieron dos posturas, una que pretendía en un principio que el traslado de funciones al municipio se hiciera de inmediato (CONAGUA), mientras que la otra (CESP's y asesores externos) pretendía un proceso gradual y reflexivo para asegurar una transferencia en condiciones que no represente mayores problemas al municipio (sanidad financiera y mayores niveles de infraestructura y cobertura del servicio principalmente), al final prevaleció el sentido de éstos últimos argumentos y se instrumentaron acciones para cumplir con esos requisitos.

Es claro que las transformaciones pretendidas buscan, además de adecuarse a las exigencias sociales, negociar espacios de poder local importantes. En este sentido, la municipalización del servicio supone una pérdida de poder y control de

²¹ Dado que en términos globales, la magnitud de recursos que maneja la CESPTTE es aproximadamente el doble de los que percibe el municipio.

²² Todavía falta que el gobernador del estado decida sobre los puntos en que existe controversia entre los participantes que discutieron el proyecto para que la iniciativa se presente al congreso del estado durante el periodo de sesiones ordinarias de 1994 (diciembre) donde será evaluado nuevamente, ahora por los diputados locales.

los procesos y políticas dentro de la región con los que ahora cuenta SAHOPE (pues pierde el control que actualmente le corresponde sobre las CESP) lo que explica la oposición de su titular a la municipalización. Así, para mantener el control en la toma de decisiones, el director de SAHOPE pretendió garantizar numéricamente la mayoría de consejeros de gobierno en la composición de los órganos de gobierno de las entidades descentralizadas contra la propuesta de democratizar organismos mediante la igualdad en el número de representantes en la junta directiva del estado, del municipio y de la sociedad.

La democratización de los organismos requiere de la incorporación de nuevos representantes de la sociedad, lo que plantea, por contrapartida, la necesidad de disminuir el número de consejeros de gobierno para evitar que se establezcan cuerpos directivos gigantescos y disfuncionales lo que contraviene el espíritu descentralizador.

Otra discusión entre las dos posiciones consistió en la propuesta de asignar a COSAE las facultades de normatividad técnica, supervisión y control de los servicios concesionados, puesto que requerirá crear oficinas de COSAE en todo el Estado. Por ello, el sector municipalista propone que esas funciones sean realizadas por las CESP ya que se reconoce que no es un modelo óptimo, puesto que superpone otra instancia de control sobre los organismos operativos y no es típico que un organismo descentralizado norme y controle a otros organismos descentralizados. Con esta medida, la pretendida descentralización cae dentro de esquemas incrementalistas, es decir, creación de nuevos organismos burocráticos sin la simultánea disolución de los ya existentes, lo que en realidad conduce a un esquema de desconcentración administrativa con mayores costos administrativos debido a que se requerirá crear oficinas de COSAE en todo el estado.

Pese a las declaraciones de buena voluntad en referencia al fortalecimiento municipal, los esfuerzos y avances observados van caminando a paso lento.

En un balance general del punto de vista formal, las leyes son congruentes entre sí, pero existe un grave rezago del municipio respecto a las reformas consignadas en la constitución mexicana a lo que a contribuido el Congreso local al no funcionar como un verdadero parlamento de representación ciudadana, como consejo intermedio entre los niveles de gobierno y como instancia jurídica privilegiada, para adecuar las leyes y los reglamentos. Por ello, podemos decir que no obstante el marco jurídico, el ejercicio del poder y las prácticas administrativas no han sido coherentes, ni se han apegado estrictamente al mismo.

III. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Como ya vimos en el capítulo anterior, la intervención de las diversas instituciones de los niveles gubernamentales opera en una situación de interdependencia que en el caso de Tecate se da no sólo de manera vertical sino horizontal, esto es, en una red ampliada que incluye a los organismos operadores de Ensenada, Mexicali y Tijuana con los que tiene necesidad de interactuar -coordinarse- para implantar programas (en especial con Tijuana) debido a estas circunstancias el proceso de descentralización en Tecate obedece también a las externalidades expresadas en la región.

Además de los diferentes segmentos institucionales que confluyen en el espacio local, están presentes una serie de fuerzas sociales con las que la organización mantiene una interacción funcional y de representación. Esto hace que el proceso de descentralización se vuelva conflictivo y complejo. Sólo a partir del análisis sobre el papel de los diversos agentes, de sus motivaciones y de sus

posibilidades de implementar acciones concretas es que es posible establecer quiénes son los agentes descentralizadores y quiénes son los agentes centralizadores. Este es el problema que a continuación analizaremos.

Para efectos de exposición, hemos dividido el estudio en dos periodos tomando como parteaguas el momento en que se decreta la creación de la Comisión Estatal de Servicios Públicos con sede en Tecate (20 de mayo de 1992) por considerar que este hecho significó el avance más significativo en el proceso de descentralización. De esta manera durante el primer periodo establecido (1987-1992) observamos las condiciones que prevalecían antes de que ocurriera este hecho y los factores que lo causaron.

No pretendemos establecer relaciones de espejo entre el "antes" y el "después", sino observar el escenario previo al primer y único cambio trascendente hacia un esquema de mayor acercamiento al municipio para luego ver cómo se transforma ese escenario en el segundo periodo.

En el siguiente cuadro pueden apreciarse los principales actores institucionales correspondientes a cada uno de los periodos:

Cuadro 7

PRINCIPALES ACTORES INSTITUCIONALES

FECHA	RESIDENCIA TECATE	DIRECTOR CESPTT	GOBERNADOR DEL ESTADO
84-88	Humberto Noble Granados	Carlos Oviedo Paterson	Xicoténcatl Leyva M.
ene-oct/89		Armando Valenzuela	Oscar Baylón Chacón
1/nov/89-31/agos/90	Roberto Silva Godínez	Rafael Balderrábano	Ernesto Ruffo Appel
90-92	Jorge Arredondo Díaz	José G. Osuna Millán	
92-93	CESPTE Hugo A. Martín Solorio		

En la primera etapa el objeto de estudio es más ambiguo pues si bien podemos considerar que la residencia es el antecedente de la actual CESPTE (incluso de esta heredó la estructura organizacional), en realidad su funcionamiento estaba muy ligado a la CESPTT y SAHOPE quienes incidían en mayor medida sobre el ámbito tecatense²³.

Antecedentes

Hasta 1948, la administración de los servicios de agua potable y alcantarillado dependía en gran medida de organismos centralizados de gobierno como la Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH) a través de Juntas Federales de Agua

²³Aunque la residencia en Tecate operaba con personal técnico y administrativo propios, en realidad funcionaba como apéndice de la dirección en Tijuana, así por ejemplo, debido a contaban con el equipo necesario (computadoras principalmente) la información necesaria para este sistema era procesada por el departamento de informática de Tijuana aunque la contratación y el cobro de los servicios se hacía en Tecate.

Potable.

En 1966 se decretó la creación de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos del Estado de Baja California para los cuatro municipios con la salvedad de que Tecate y Tijuana compartían una misma comisión con sede en Tijuana y una residencia en Tecate.

Durante los nueve años posteriores a la reforma del artículo 115 la situación no varió en los cuatro municipios del estado en parte porque las instituciones a las que específicamente se dirigía la reforma, los municipios, no reaccionaron a la misma ni los gobiernos estatales tomaron acciones tendientes a la implementación del espíritu descentralizador, es decir tanto desde arriba como desde abajo el impacto de la reforma municipal fue muy frágil. En cuanto al esquema organizativo del sistema hidráulico encargado del abastecimiento de la ciudad de Tecate permaneció inmutable a ese hecho jurídico, esto es, con una residencia en Tecate²⁴ de la Comisión estatal de servicios públicos cuyas oficinas centrales estaban ubicadas en Tijuana.

Tradicionalmente la ciudad había sido abastecida de agua por medio de diversos pozos explotados en la localidad²⁵; sin embargo, conforme la población fue aumentando, empezaron a resultar insuficientes para satisfacer las necesidades de la comunidad trayendo como consecuencia una presión mayor por el uso del agua. Aunado a lo anterior, la intrasigencia gubernamental y los errores de planeación dieron por resultado la generación de conflictos entre el gobierno y la

²⁴Cabe anotar que Tecate era el único municipio del estado que no tenía una Comisión propia.

²⁵El agua de estas fuentes tenía tal calidad que la población en esa época acostumbraba tomar agua de la llave para beber.

población, como en la época de Milton Castellanos (1974-1978) cuando la población se organizó²⁶ para manifestar su oposición a la construcción de un Acueducto del Valle de las Palmas a Tecate porque se conocía que en el Valle no había agua para abastecer a Tecate. Sin embargo, el gobernador se empeñó en llevar a cabo la obra dándose a la tarea de reprimir las protestas con la amenaza de no entregar títulos de propiedad a los manifestantes. Finalmente la construcción se realizó pero los problemas de abastecimiento mostraron que la comunidad tenía razón: el gasto era inútil y la obra resultó "un elefante blanco"²⁷ que no justificó la inversión.

El conflicto por la escasez de agua en Tecate se debe en gran parte por la presencia de la industria cervecera cuyo producto consume grandes cantidades del vital líquido. En virtud de la insuficiencia de fuentes locales de agua resultaba paradójico para la población que la cervecería siguiera ampliando sus instalaciones. Entonces la población empezó a proponer que la cervecería dejara de explotar los pozos que tenía concesionados para que pudieran ocuparse en beneficio de la población, así lo expresó la señora Concepción Vizcarra de Arámburu: "la gente se preguntaba por qué se decía que había escasez de agua para la población mientras que la cervecería seguía ampliando sus instalaciones". El hecho es que la cervecería ha sido considerada por el gobierno como una empresa estratégica para el desarrollo económico del municipio, por lo tanto en el afán de asegurar su permanencia en la localidad, el gobierno se ha preocupado por apoyar tales actividades empresariales.

²⁶Aunque no fue el primer movimiento en torno al agua ya que el primer conflicto registrado surgió entre 1957 y 1958, en esa ocasión se debió a que las autoridades municipales pretendieron instalar medidores de agua en todo el pueblo, "querían instalarlos pero sin existir perforaciones, menos agua potable".

²⁷Según la expresión empleada por la señora Concepción Vizcarra de Arámburu.

En esta lógica, los empresarios sobreentienden que sin esforzarse demasiado disponen de una mayor influencia que otros grupos en la formulación de políticas hidráulicas, además sus relaciones han sido directamente con el nivel federal (SARH en principio y CONAGUA a partir de 1989), por lo que el gobierno municipal queda supeditado a los convenios establecidos entre ambos.

Con la finalidad de que los ciudadanos acepten de buen grado la preponderancia de los empresarios, los servidores públicos han pretendido discursivamente dar a entender que no hay manera de prescindir de la participación empresarial en el diseño de las políticas porque esto traería consecuencias negativas como la pérdida de empleos, por ejemplo.

Con estos elementos, se inicia la primera parte de la década de los 80's, en ésta el 64.7 % de la población de Tecate poseía servicio de agua potable mientras que la población restante tenía la necesidad de recurrir a formas de abastecimiento elementales (compra de agua a pipas) que significaba un costo mayor a la economías de estas comunidades. Aunque este medio de abastecimiento era utilizada mayormente por comunidades rurales, también lo empleaban algunas colonias de la zona urbana. El hecho de que la mayor parte de las familias a que nos referimos en su mayoría viven en poblaciones rurales se debe a que la ley de las CESP sólo obliga a los organismos paraestatales a dar servicio a las colonias de la zona urbana. Esta situación refleja la necesidad de que el municipio atienda las demandas hidráulicas de la población pues así se podría planear de manera integral un sistema hidráulico que armonice el crecimiento urbano de manera ordenada.

III.1. 1987-1992 la época de escasez y tensiones por el agua

A partir de 1987, los problemas por la escasez del recurso hidráulico se fueron

recrudeciendo paulatina y constantemente. Sin embargo, este año inicio con buenas perspectivas para las autoridades gubernamentales debido a la recarga de los acuíferos de la ciudad por efecto de las lluvias, este hecho hizo que el problema se enfocara en mayor medida a la cobertura de drenaje.

La entrada de recursos financieros por créditos de 1,300 millones de pesos otorgados por BANOBRAS a la CESPTT y las lluvias registradas ese año permitieron al residente en Tecate, Humberto Noble Granados, hacer declaraciones populistas²⁸ que encontraron eco en las cúpulas empresariales²⁹ con quienes la relación era estrecha y de mutuo apoyo.

Una muestra fehaciente de la vinculación entre gobierno y empresarios, fue la asistencia del gobernador del estado, Xicoténcatl Leyva Mortera, a la inauguración de una planta de aguas minerales de carácter privado que aprovecharía en su beneficio el agua de los manantiales de Tecate para exportar

²⁸"Agua por tubería al 100% de la población" (El Mexicano-Tecate, 19-3-87).

"Garantizado el abasto de agua en Tecate...entrarán en operación dos tanques de almacenamiento. Cuatro tanques de almacenamiento en operación y uno de reserva entrarán en funciones en los próximos días" (El Mexicano-Tecate, 9-5-87).

"Resolverán este año el problema del drenaje...se ampliará la red y se rehabilitará la planta tratadora de aguas negras" (El Mexicano-Tecate, 9-5-87).

²⁹Federico Jiménez Nevarez, dirigente de la subdelegación CANACINTRA de Tecate, mencionaba con respecto a las acciones anunciadas por Noble Granados: "significará un importante ahorro a las empresas el agua por tubería y aumentará las posibilidades de expansión de industrias en la localidad".

el 70% del producto³⁰. En esos momentos el ambiente era propicio para anunciar sin mayor recato la magnitud de la empresa (con una inversión de 3 mil millones de pesos). Como dato adicional cabe mencionar que esta empresa, al igual que la cervecera, tiene su matriz en Monterrey, Nuevo León, por lo que los impuestos que paga no benefician a Tecate.

Al tiempo que ocurría esto, la relación del gobierno con los sectores populares empezaba a provocar tensiones debido a los altos costos de instalación de tomas domiciliarias³¹. La protesta dió lugar a la organización de un movimiento en el que se unieron las 6 colonias afectadas para proponer al presidente municipal Jesús Méndez y al diputado Domingo Palacio³² que el costo se repartiera tripartitamente (gobiernos federal, estatal y beneficiados), que los intereses fueran más bajos, que la CESPTT absorbiera el costo de los medidores o se cobrara el agua por cuota mensual y "que de ninguna manera se corte el agua como medida de presión". El acuerdo que consiguieron dejó satisfechos a los manifestantes pues lograron que se les cobrara sólo la tercera parte de lo que se quería cobrar y que se dieran plazos de acuerdo a la economía de cada propietario. Lo curioso es que se buscaba la mediación de estos funcionarios y no de los encargados directos de

³⁰Sobre los alcances de exportación se mencionaba que: "surtirán desde Sinaloa hasta la frontera" y "competirá con Estados Unidos" (El Mexicano-Tecate, 23-5-87).

³¹"...les salía más alto de lo que valía la construcción, porque no querían dar plazos, querían que se pagara al contado y con intereses del 80%" tomado de: Valenzuela, J. Manuel, (1991), "Empapados de sereno" El Colegio de la Frontera Norte, pp. 167.

³²La propuesta que hacían era que el costo se repartiera tripartitamente (gobiernos federal, estatal y beneficiados), que los intereses fueran más bajos, que la CESPTT absorbiera el costo de los medidores o se cobrara el agua por cuota mensual y "que de ninguna manera se corte el agua como medida de presión" (El Mexicano-Tecate, 18-6-87).

la administración del agua (la CESPTT, su residencia o SAHOPE) y sin embargo, no se incluía al municipio en la repartición del costo de las obras.

En cuanto a la característica del movimiento, aunque algunos políticos se acercaron para intentar liderarlos, el movimiento rechazó desde un principio toda mezcla política.

A la vuelta de un año, la realidad haría aparecer las verdaderas condiciones de cobertura del servicio hídrico, los agentes en conflicto se incrementaron al ritmo en que avanzó el nivel de rezago en infraestructura y las quejas empezaron a multiplicarse³³ mostrando que las expectativas generadas por Noble Granados eran exageradamente optimistas y sin fundamentos.

A manera de excusa sobre las promesas incumplidas, el titular de la CESPTT, Carlos Oviedo Paterson, hacía notar que "el problema del drenaje en Tecate se agrava por la sencilla razón de que muchos ciudadanos utilizan indebidamente el drenaje de aguas negras, echando allí lo que debe enviarse al drenaje pluvial"³⁴ (lo que a pesar de ocurrir realmente, en esos momentos era una argucia para desviar la atención del verdadero nivel de avance en drenaje sanitario -correspondiente a la CESPTT- y pluvial -correspondiente al ayuntamiento-).

³³ 1,4 "Tomaron las oficinas del instituto de vivienda... Demandan los servicios de agua, luz y drenaje" (El Mexicano-Tecate, 26-7-1988).

"Carece de agua la zona más popular de tecate en otras áreas hay líquido sólo de madrugada nadie hace caso de las quejas de los vecinos" (El Mexicano-Tecate, 29 jul 1988).

³⁴ El Mexicano-Tecate, (27-6-1988).

La respuesta de Noble Granados no tardó mucho en llegar, así, el 30 de junio de ese año (1988) informaba de la asignación de mil 94 millones para ampliar la red de drenaje.

Aunque la situación obligó a dar un giro en las declaraciones del sector empresarial³⁵, éstas conservaron un tono moderado como postura de apoyo al gobierno³⁶. Sin embargo, las constantes fallas técnicas volvían insostenible esta posición y finalmente, dieron lugar a las protestas de los comerciantes de la ciudad³⁷, protesta que se extendía a otros comercios como las fábricas de hielo, las gasolineras y los hoteleros³⁸.

³⁵Ahora el presidente de la subdelegación CANACINTRA de Tecate aludido anteriormente (Federico Jiménez Nevarez) señalaba con respecto al rezago en drenaje y abasto de agua a las empresas productivas: "La falta de drenaje y abasto de agua a maquiladoras y a las industrias en general, no es por el momento un grave problema, aunque algunas empresas sufren por esto...se hace necesaria la creación de adecuada infraestructura industrial para prevenir lo que en el futuro sería molestias no sólo para el mismo sector industrial sino para la comunidad local" (El Mexicano-Tecate, 10-8-1988).

³⁶Aunque reconocían la existencia del problema, lo manifestaban con un dejo de despreocupación: "Escasez de agua no afecta a la industria".

"La industria maquiladora cuenta con sistemas propios de abastecimiento", (El Mexicano-Tecate, 7-8-1988).

³⁷Estos a través del presidente de la CANACO de Tecate, Alfredo Ferreiro Velasco, "numerosos comerciantes le formularon ayer quejas en contra de la falta de agua que el domingo pasado ocurrió en toda la ciudad" (El Mexicano-Tecate, 6-9-88).

³⁸Que, si bien son escasos, la atención que brindan repercute directamente en el turismo que visita la ciudad y se hospeda con ellos.

En 1989 el pésimo estado de la infraestructura hidráulica provocaba constantes cortes en la distribución del agua, "por causas naturales de desgaste, se rompió la línea de abastecimiento de los pozos de San José" -que en ese tiempo era la principal fuente de abastecimiento de la ciudad-, declaraba el 5 de enero, el jefe del departamento de operaciones y mantenimiento de la CESPTT, Carlos Villalobos Pérez, al tiempo que anunciaba una intensa revisión de las líneas conductoras de agua, con el fin de evitar más rupturas en la tubería y así lograr que el servicio de abastecimiento fuera permanente.

Otro problema que estaba latente en este periodo era el de las tarifas. La población de Tecate no estaba conforme con que se cobrara el mismo precio que en Tijuana. Reclamaban justificadamente que las tarifas para Tecate fueran menores a las de Tijuana, porque en Tecate los costos de operación eran menores en tanto que no utilizaban bombeo como en el caso de Tijuana para trasladar el agua del Río Colorado.

La respuesta por parte del Congreso fue positiva para Tecate. Para evitar una mayor irritación entre la población, el 6 de enero el Congreso del estado anunció que las tarifas para Tecate no aumentarían, contrario al caso de las de Tijuana que sí lo hicieron, dando así respuesta a uno de los reclamos que había hecho la ciudadanía tecatense. En esa ocasión, no aumentaron las tarifas para Tecate.

A estas alturas, se reconocía en el Congreso del estado que los lazos de unidad con el sistema hidráulico de Tijuana, eran contraproducentes para Tecate. En un principio se pensó crear una comisión estatal de servicios públicos exclusiva para Tecate, sin embargo, ante el reducido presupuesto para 1989 se acordó sólo mantener el mismo precio del agua que en 1988.

El hecho era que en esta época, los problemas para el suministro de agua a tijuana³⁹ eran proporcionalmente mayores en magnitud y atraían en mayor medida la preocupación del director de la CESPTT, Armando Valenzuela; lo que reducía el margen de maniobra de la residencia de Tecate para solucionar las crecientes demandas.

Como podemos observar hasta ese momento, los movimientos populares habían sido esporádicos y como reacción ante la insuficiencia del agua o por los elevados costos del servicio, con la característica de que eran independientes de partidos políticos. Pero los déficits en servicios hidráulicos (agua y drenaje) empezaban a recrudecerse y a generar manifestaciones de descontento más frecuentes entre la población, es decir, los problemas técnicos estaban tomando dimensiones que amenazaban con generar explosiones sociales de gravedad si no se daba una solución satisfactoria al problema. A la vez esta situación generó la idea de que se requería otro esquema organizativo del servicio público para atender de manera más eficiente las necesidades de la población.

La sustitución de Xicoténcatl Leyva Mortera por Oscar Baylón Chacón en el gobierno del estado -de manera interina, esto es, durante el periodo de enero a octubre de 1989- , replantea la forma de gestión y objetivos para ajustarse a la insuficiencia de recursos en relación a las demandas.

Bajo esta nueva perspectiva se enfoca la atención a un problema que no había sido contemplado anteriormente pero sin duda contribuía al problema: nos referimos al bajo control sobre las tomas clandestinas. Según estimaciones de la

³⁹Un análisis sobre la situación prevaleciente en Tijuana se encuentra en el ensayo "Agua y conflicto político en Tijuana 1979-1990", (Negrete, J. 1990).

CESPTT por cada toma registrada existían por lo menos dos tomas clandestinas, así que se vislumbraba empezar a tomar medidas contra las tomas clandestinas⁴⁰. Otra de las acciones consistió en instalar brigadas especiales de reconocimiento en toda la ciudad para localizar fugas y fallas técnicas.

Con el cambio de funcionarios se inicia una serie de proyectos como la construcción de un tanque de almacenamiento en la colonia Primero de Mayo con capacidad de 1000 m³, la rehabilitación de pozos perforados -en coordinación con la SARH- para fortalecer los mantos acuíferos, la perforación de nuevos pozos. Con estas medidas, el residente de SAHOPE, Ingeniero Roberto Silva Godínez adelanta que la producción de agua se duplicaría de 90 a 180 litros por segundo.

Otra de las posibilidades que se empezaron a manejar para tratar de solucionar el problema de abasto, fue la rehabilitación de la planta de tratamiento de aguas negras.

A pesar de que se anunciaron diversos créditos para obras hidráulicas por parte de BANOBRAS en el transcurso del año, la escasez de agua durante ese año alcanzó niveles críticos, sin embargo, esto no desalentó las declaraciones optimistas de las autoridades encargadas del suministro de agua.

La falta de agua para beber llega a niveles críticos en los meses de abril, mayo y junio, en las instalaciones de la CESPTT se observan grandes formaciones

⁴⁰Anunciando de manera tajante que "la CESPTT clausurará tomas clandestinas de agua" (El Mexicano-Tecate, 31-1-89).

para surtirse del vital líquido⁴¹, se incorporan a participar activamente las escuelas y el cuerpo de bomberos aunque de manera desorganizada pues no se establecen vínculos de coordinación⁴² con la CESPTT.

Nuevamente se anuncia la perforación y rehabilitación de más pozos y se afirma que la el problema de la escasez de agua quedará resuelto en junio. Entre tanta escasez, se recurre al apoyo de organizaciones corporativizadas al aparato de gobierno para magnificar las obras en proceso y los efectos que genera entre la población beneficiada por las acciones emprendidas⁴³.

Entre las acciones efectivas se anuncia un programa para racionar el agua mediante el abastecimiento por horarios escalonados a las colonias que más padecen escasez⁴⁴. Al mismo tiempo se sigue anunciando el compromiso de

⁴¹Incluso, muchos empleados no asistían a trabajar debido a que se quedaban en su casa llenando los tambos de agua, para no desaprovechar las pocas horas en que llegaba por tubería o se les entregaba a través de pipas.

⁴²Continúa abastecimiento de aguas con carros pipas afortunadamente en la estación del cuerpo de bomberos municipal se cuenta con un pozo de donde se abastecen de agua pero aún así tienen que pagar sus cuotas a la CESPTT (El Mexicano-Tecate 1-5-1989).

⁴³"Los casi 800 vecinos que habitan esta colonia la colonia Echeverría, se sienten particularmente satisfechos ante la serie de trabajos que se vienen ejecutando para dotarlos de un nuevo pozo". Así lo estableció el secretario de prensa y propaganda del Comité Regional Campesino Miguel Baeza Sáñdez (El Mexicano-Tecate 16-5-1989).

⁴⁴Entre las cuales se encontraban 9 colonias de diferentes puntos de la ciudad: Lázaro Cárdenas, El Descanso, Loma Alta, Braulio Maldonado y Zona Infonavit, Guajardo, Militar Parte Alta, Juárez y El Paraíso, aunque el problema era generalizado en toda la ciudad.

garantizar el abasto de agua pero más por inercia declarativa que por verdaderas expectativas de cumplir con el reto.

Las demandas por el desabasto de agua así como la inconformidad por el cobro de cuotas sin suministro de agua brotan simultáneamente en varias colonias para exigir "servicio y no sólo recibos de la CESPTT".

A estas alturas, el sector empresarial mantenía una actitud completamente reservada frente a la problemática situación cediendo el protagonismo en los medios de expresión a las manifestaciones de los colonos.

Para agosto, el residente de la CESPTT en Tecate, Roberto Silva, anuncia una inversión de 1500 millones de pesos en la perforación de 15 nuevos pozos con los cuales se pretende alcanzar una producción de 230 litros por segundo de agua.

Las contradicciones entre el anuncio, en diversas ocasiones, de créditos para obras hidráulicas y la insuficiencia de agua, crearon un ambiente de sospecha sobre malos manejos en la gestión del Ingeniero Silva Godínez, la versión popular que circulaba era en el sentido de que "nada más llegó el Ingeniero Silva a esa dependencia y volvió a escasear el agua".

Ante la acusación, el ingeniero Roberto Silva, expuso una explicación técnica que hacía énfasis en las deplorables condiciones del sistema: *"el abasto de agua potable no se ha regularizado en Tecate debido a que actualmente la producción del fluido es insuficiente para atender una demanda de 220 litros por segundo y únicamente se cuenta con 165, explicó que el problema del abasto de agua se había agudizado en Tecate, debido a que los 9 pozos (con antigüedad de 30 años) se descuidaron durante 5 años, lo que provocó su azolvamiento además de que los mantos freáticos bajaron su nivel considerablemente...algunos*

pozos sufrieron derrumbes y quedaron inservibles, también por falta de mantenimiento los motores de las bombas sufrieron desperfectos y dejaron de funcionar, lo que trajo como consecuencia que la producción de agua se redujera a 90 litros por segundo...la falta de lluvias y la sobreexplotación de los 9 viejos pozos causó que los mantos acuíferos bajaran un poco más de 70 pies...la red del sistema de agua potable cuenta con tubería de 4 y 6 pulgadas de diámetro, lo que no permite mayor fluidez en la circulación del líquido, por lo que se requiere de conductos con mayor capacidad, o sea, tubos de 6 y 8 pulgadas de diámetro".

El problema del agua en esos momentos era el principal determinante del deterioro de la imagen gubernamental, por lo que durante la visita al estado el 16 de septiembre de ese año, el presidente de la República Carlos Salinas de Gortari expresó su interés por apoyar a la comunidad tecatense para dar una solución definitiva al problema del agua.

Para fines de 1989, cambia el contexto político de la entidad ante la llegada al poder -por primera ocasión en la historia política de México- de un candidato de oposición: Ernesto Ruffo Appel, de las filas del PAN y de un nuevo presidente municipal -éste de extracción priísta- Rubén Adame Loustau; con ello, el problema del agua tomó un giro diferente.

El triunfo de Ernesto Ruffo creó condiciones políticas favorables y, simultáneamente, conflictivas para configurar un nuevo régimen administrativo descentralizado en el servicio del agua porque la dualidad partidista entre los dos niveles de gobierno dió lugar a un enfrentamiento cuya estrategia era aparecer como el baluarte de la autonomía municipal. El antagonismo entre el alcalde y el gobernador se mantuvo dentro de las formas institucionales⁴⁵ aunque el primero

⁴⁵En respuesta directa a la pregunta sobre el enfrentamiento entre el gobierno del estado y el ayuntamiento de Tecate por ganar

señaló públicamente y con energía sus diferendos con el gobierno estatal desde los primeros tratos. Para presentarse como impulsor del fortalecimiento municipal, el edil tecatense, Rubén Adame⁴⁶, se apoyó en el Programa Nacional de Solidaridad, además desde el inicio de su periodo al frente del ayuntamiento solicitó la transferencia de determinadas funciones, programas y recursos, con el propósito de "cumplir cabalmente con los ordenamientos constitucionales y la Ley Orgánica Municipal y restituirle al ayuntamiento las atribuciones que aún se hallan bajo la jurisdicción del gobierno del estado, a efecto de avanzar, de manera efectiva, en el cumplimiento del Plan y los Programas de Desarrollo Municipales"⁴⁷. En el caso del agua se caracterizó por su protagonismo en la búsqueda de soluciones al problema tejiendo alianzas políticas con las entidades federales para gestionar apoyos, inversiones y créditos que compensarían las presuntas restricciones impuestas por el gobierno de Ruffo y servirían como plataforma de lanzamiento político para la competencia por los espacios sociales. Así, alentado

el crédito de quién realizará la obra del acueducto Ruffo Appel expresó: "yo creo que nunca ha habido enfrentamiento". Rubén Adame dijo al respecto: "ha habido escaso diálogo, pero amable, de buen trato y de entendimiento" (El Mexicano-Tecate, 18-noviembre-1990).

⁴⁶En referencia a las prioridades sobre el agua, Rubén Adame declaró que su gobierno se había propuesto como meta lograr la concertación del traslado de la CESPTT formando un organismo municipal más democrático en ese sentido, "los tecatenses estamos preocupados por que sea nuestro municipio quien permanentemente administre el uso y aprovechamiento del agua para la población" (El Mexicano-Tecate, 18-agosto-1990).

⁴⁷En este sentido, se manejó la idea de establecer Comités de Coordinación para Transferencia de Dependencias que estarían integrados por personal del gobierno del estado y de los municipios. Entre las dependencias que deberían estar sujetas al proceso de transferencia se mencionaron Catastro, Tránsito y transportes del estado, Control urbano y ecología y la Comisión Estatal de Servicios Públicos.

por el gerente estatal de CONAGUA⁴⁸, se entrevistó con los altos ejecutivos de la cervecería local, con el propósito de suscribir un convenio mediante el cual la empresa cervecera y la CONAGUA participarían en una inversión compartida de 15 mil millones de pesos para realizar en la construcción del acueducto y la presa de "Las Auras-Tecate". Con ello, se admitía por primera vez que la solución al insuficiente abastecimiento de agua no era la perforación de más pozos, sino la construcción de una presa que permitiera el almacenamiento de las precipitaciones pluviales ya que los mantos freáticos bajaban cada vez más su nivel.

Del mismo modo, por parte del gobierno estatal, la cuestión municipal apareció entre las prioridades de la agenda de Ruffo, la estrategia diseñada pretendía dar respuesta a las demandas más sentidas de la población. En medio de acercamientos protocolarios y distanciamientos políticos, el 15 de agosto de 1990 el gobierno estatal ofrece las **Bases Generales del Programa de Descentralización para el Fortalecimiento municipal** por medio del cual se buscaba la transferencia de todas aquellas "facultades, funciones y recursos que por disposición jurídica están atribuidas al municipio".

Así, la pugna política se centró en la cuestión de la autonomía municipal. Para desgastar la imagen estatal se aprovechaba cualquier pifia de éste. Con el fin de hacer ver al panismo como enemigo del fortalecimiento municipal, se mostraba crudamente que el municipio estaba completamente supeditado a las disposiciones

⁴⁸El 28 dic de 1989, en los medios periodísticos de la localidad se anuncia que "la Comisión Nacional del Agua ofrece todo su apoyo para Rubén Adame. El gerente estatal de la CNA, Sergio Amaya Brondo, ratificó el compromiso contraído con la comunidad tecatense, para que mancomunadamente con el XII ayuntamiento se realicen los trabajos necesarios para que la población cuente con agua suficiente el próximo verano". (El Mexicano-Tecate).

de la CESPTT en el reparto de agua⁴⁹.

La respuesta fue inmediata por parte del residente de la CESPTT (desde noviembre de 1989), Jorge Arredondo Uribe. Al día siguiente (30 de octubre de 1990) explicaba las razones de esta situación de la siguiente manera: "Por cuestiones técnicas, las pipas de la CESPTT también se abastecen en la zona "Agua Fría" en el rancho de Juan Villarreal. Técnicamente no es conveniente desconectar un pozo de la red de distribución para destinarlo al abasto de pipas, ya que una acción así implicaría dejar sin agua a un sector de la ciudad, además de que se reduciría la presión del sistema y el vital líquido no llegaría a las partes consideradas como 'altas'. Para desviar el efecto del puyazo hacia la cervecería y la compañía de aguas minerales hizo alusión a los pozos controlados por éstas. Contradictoriamente, a unos días de esta declaración, la CESPTT concesionó un pozo dentro de la zona urbana a piperos "para que el flete no incremente los costos de operación", el argumento manejado se basaba en el abaratamiento del precio al público consumidor que esta acción representaba.

En cuanto a los sectores sociales, también ocurrieron cambios, sobretudo en el caso de los organismos identificados con la estructura institucional anterior quienes mostraron una actitud más beligerantes con Ruffo. Por ejemplo, el Secretario General de la federación local de Obreros y Campesinos de Tecate

⁴⁹Con este fin, Rubén Adame, señalaba a la prensa las condiciones de subordinación a las que era sometido por la CESPTT: "Entrega el vital líquido una vez por semana debido a la lejanía del pozo localizado en el rancho 'Agua Fría' (por la carretera a Mexicali) donde además las pipas del municipio tienen que hacer fila para poder cargar, ya que ahí también se abastecen camiones cisterna de empresas privadas", aprovechaba para remarcar la intención de colaborar para entregar gratuitamente el vital líquido "a las familias humildes" (El Mexicano-Tecate, 29-octubre-1990)..

(CTM) Jesús Hernández Gallegos señalaba el 13 de julio de 1990: "el gobierno del estado se burla del pueblo ... no da respuesta satisfactoria sobre el problema del agua, ya no basta con gritar y realizar manifestaciones exigiendo al gobierno estatal la solución del problema, la situación se llevará al seno del Congreso Extraordinario de la CTM para que se tomen decisiones; se actuará con firmeza pero siempre en apego a la ley, sin violencia".

Por parte de los empresarios, el presidente del Consejo Coordinador Empresarial de Tecate, licenciado Alfredo Ferreiro Velasco, se refería a la urgencia del abasto de agua señalando que "importantes proyectos de inversión se han cancelado". En el mismo tenor, el ingeniero Armando Macías presidente de la asociación ganadera de Tecate enjuiciaba la falta de agua y apoyo del estado a quien endosaba la responsabilidad de la crisis ganadera.

Por parte de los sectores populares, se organizó el Movimiento Urbano Popular presidido por Joaquín Sandoval Millán cuyo objetivo era presionar a las autoridades mediante la organización de marchas y mitines. Para ello, el dirigente del movimiento anunciaba una actitud drástica en caso de no ser atendidas sus demandas⁵⁰. Además, la población ya no aceptaba fácilmente que se publicitaran

⁵⁰ Advertía Sandoval Millán que en caso de que el Movimiento Urbano Popular recibiera quejas de las colonias: "no responderemos de las medidas que adoptemos, bloquearemos la salida de pipas a Tijuana, bloquearemos carreteras a transporte, vamos a presionar para que los funcionarios cumplan con sus obligaciones de atender y dar respuesta de alguna forma a las demandas populares". De hecho, el 10 de julio unas 50 personas, la mayoría dirigentes de colonias populares, tomaron prácticamente las oficinas de la CESPTT por espacio de dos horas, a fin de protestar por la falta de atención del titular de esta dependencia, Rafael Balderrábano Zayas. (El Mexicano-Tecate, 11 de julio).

exiguas obras o acciones que no aliviaban el problema⁵¹.

La animosidad social hacia las gestiones emprendidas por las autoridades del nuevo régimen panista contrastan diametralmente de la atmósfera reinante en las etapas anteriores del proceso: ahora los grupos que habían mantenido nexos con el priísmo se convertían en los principales críticos de las acciones gubernamentales y la actitud antes moderada y displicente ahora se convertían en acusaciones que subían de tono, la situación era previsible: con el arribo al poder del régimen panista la agrupación de fuerzas se bifurcaba en dos polos.

Ante el arrecio de las presiones, Jorge Arredondo Uribe, el titular de la residencia en Tecate, tuvo que recurrir a la práctica de señalar los errores de las administraciones públicas pasadas al tiempo que reproducía el discurso de sus antecesores, remarcando los aspectos técnicos, así, ante la evidencia de graves rezagos en la dotación de agua señaló que "las fallas de abasto de agua por esta dependencia, también está supeditadas a cortes de energía eléctrica y ruptura en líneas de conducción".

De acuerdo al balance hecho por el residente de la CESPTT, en enero de 1990, la situación del servicio mostraba un déficit de 60 lps (se producían 90 contra

⁵¹Demandaban que la CESPTT respetara el programa de suministro de agua que había establecido en meses pasados para que el suministro fuera "en horas hábiles y en los días establecidos, no en los días que ellos quieran" y que además se agilice la aprobación para la construcción de la presa y el acueducto "Las Auras". Asimismo, criticaban las irresponsables declaraciones de Balderrábano Zayas, titular de la CESPTT "ya que en una televisora de Tijuana dijo que por haber traído cuatro vehículos y una pipa y haber abierto un pozo hace dos semanas, el problema de la escasez de agua está completamente solucionado, que venga a comprobar la mentira y el ridículo que hizo al decir eso" señalaban. (El Mexicano-Tecate, 11-julio-1990).

150 que se necesitaban) para surtir a la ciudad debido a que sólo 11 pozos de 31 estaban produciendo; en términos financieros, existía un déficit de 700 millones de pesos debido a obras extraordinarias como perforaciones y reparaciones de la red, se estiman pérdidas de 20 millones mensuales por tomas clandestinas.

El problema del déficit financiero de la CESPTT se intenta resolver aumentando el padrón de usuarios registrados mediante una campaña para la colocación de medidores que es detenida por la prioridad de abastecimiento de agua⁵².

A todo ello, se preveía de manera consensuada por los diferentes grupos que la única solución posible era la construcción del acueducto, la presa y obras complementarias como tendido y rehabilitación de líneas de interconexión de tanques de almacenamiento, a la vez, se vislumbraba la municipalización del servicio. En la espera, continuó agudizándose la escasez de agua; ahora también la guarnición militar se sumaba al abastecimiento por medio de pipas para las colonias populares.

Como mencionamos anteriormente en relación al acueducto "Las Auras-Tecate", cabía la posibilidad de que la obra fuera financiada con recursos privados aportados por la empresa cervecera para reducir las erogaciones públicas destinadas a la obra. El interés por parte de la cervecería en la construcción del acueducto era justificado debido a que los niveles de los mantos freáticos de los pozos que operaban ya eran insuficientes para los requerimientos de la empresa, además de que la escasez de agua afectaba a la fábrica de malta que surtía a la

⁵²"Primero el abasto de agua, después la instalación de medidores" señalaba Jorge Arredondo ante las presiones populares (El Mexicano-Tecate, 3-abril-1991).

cervecería, la cual, aunque no cerró tuvo que reducir sus operaciones⁵³. Sin embargo, finalmente no se llegó a un acuerdo satisfactorio para ambas partes debido a las desmedidas pretensiones de los empresarios quienes pretendían que se les otorgara la operación del sistema por un periodo de 30 años. En esta ocasión la declaración de Alfredo Ferreiro por parte del sector empresarial se manejó de manera más indeterminada: "los ciudadanos no quieren saber quién tiene la culpa o no en el retraso en la construcción; lo que se quiere es que se construya, que los gobernantes correspondientes asuman su papel y generen soluciones" señalaba.

Ante la falta de apoyo para la construcción de "Las Auras" se compensa la situación con la rehabilitación del acueducto y la presa El Carrizo-Tecate para hacer frente a la crítica situación, sin embargo, por diversas razones la obra se retrasa en varias ocasiones y su funcionamiento se prorroga cuatro meses después de lo proyectado. Se había proyectado que entrara en funcionamiento en abril pero se terminó hasta agosto, justo a tiempo para que se presentara como apoyo para las elecciones de un senador y diputados federales (18 de agosto de 1991) apenas dos días antes, aparecía en la prensa los detalles sobre la obra.

La recuperación de un adeudo de 1,700 millones de pesos que la CESPTT había contraído con el ayuntamiento para la construcción de la obra fue también motivo de enfrentamiento entre ambas entidades. Con el pretexto de sanear las finanzas del ayuntamiento, el alcalde precisaba que el ayuntamiento había participado sólo como aval por lo que correspondía a la CESPTT responsabilizarse de recuperar los créditos con los vecinos beneficiados lo cual reconoció la

⁵³Para asegurar su abastecimiento la cervecería empezó a importar el producto de Estados Unidos afectando, a su vez, a los productores de cebada del Valle de Mexicali.

CESPTT.

Por ello, buscamos identificar los verdaderos límites y potencialidades que presenta el aparato municipal. En este sentido, consideramos fundamental el análisis del comportamiento cronológico de las finanzas públicas municipales que nos permita detectar el potencial actual y la problemática que enfrenta para atender las necesidades de su comunidad.

Uno de los espacios donde se materializa de manera más precisa la problemática asociada al desarrollo es el aparato municipal, porque es el lugar donde se organiza el conjunto de actividades relacionadas a la satisfacción de necesidades de la comunidad y al mantenimiento del bienestar social, económico y ecológico de la población.

La debilidad o fortaleza de la autoridad municipal es un primer factor, entre otros, que condiciona la calidad de la atención a las necesidades de la población. A su vez, la capacidad de la administración pública municipal está en función de los recursos humanos, materiales y financieros -sobretudo estos últimos- con los que cuenta, consecuentemente, son éstos los que le permiten o inhiben a la administración en turno ampliar las posibilidades de desarrollo y de bienestar social para la comunidad.

El ámbito de las finanzas municipales representa nominalmente uno de los

pilares más importantes de la gestión pública de los ayuntamientos a través del cual se pueden hacer propuestas reales para transformar al municipio en un auténtico promotor del desarrollo económico local.

En este contexto el gobierno municipal tiene que efectuar en forma particular la actividad financiera o hacendaria por medio de la cual podrá acceder a los recursos necesarios para efectuar los gastos públicos y administrativos así como a satisfacer las necesidades públicas de su comunidad al cumplimiento de sus propios fines.

Es así que las finanzas públicas se pueden entender como un término que implica el estudio, la programación y la ejecución de los recursos necesarios para la cobertura de los gastos públicos y de las cargas tributarias; es decir es una actividad que se ocupa de las entradas y salidas (ingresos-egresos) de recursos de los gobiernos federales, estatales y municipales y que comprende cuatro divisiones: 1) Recaudaciones públicas; 2) Gastos públicos; 3) Deuda pública; y 4) Ciertos problemas del sistema fiscal en su conjunto.

El objetivo de este apartado es realizar un análisis histórico-comportamental de la estructura de las finanzas municipales de Tecate, a partir de establecer composiciones porcentuales de participación de comportamiento de los rubros

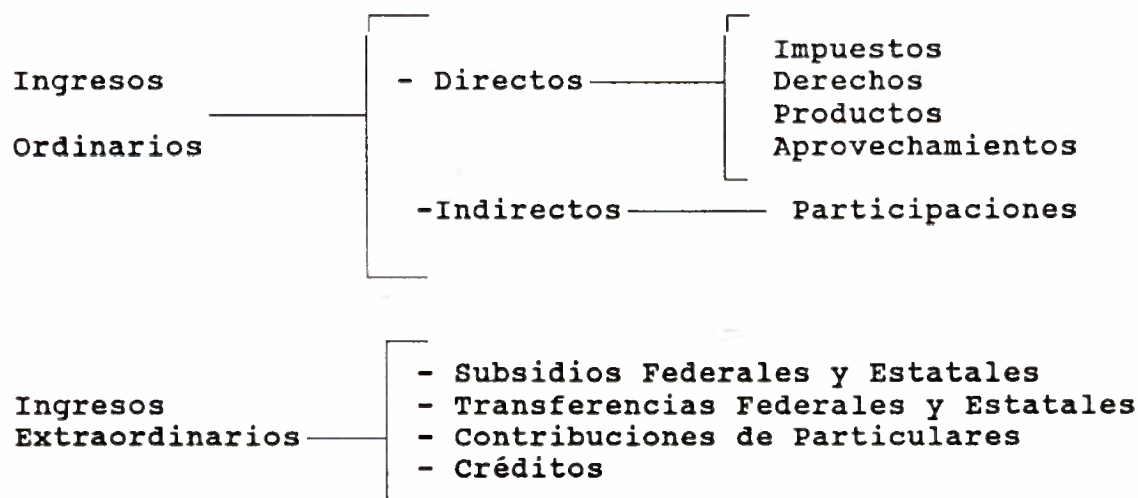
financieros y de sus principales relaciones que permitan fundar un diagnóstico de la hacienda municipal. Para tal efecto, utilizaremos la metodología para el análisis de las finanzas públicas municipales propuesta por Hugo Pérez (1994).

1. Estructura financiera

La estructura de las finanzas públicas está compuesta por dos elementos que se definen a continuación:

1. Ingresos son: "los recursos financieros que recibe el municipio a través de la tesorería por el cobro de los conceptos impositivos establecidos en la Ley de Ingresos vigente, así como los establecidos en convenios, decretos y leyes especiales" (Pérez, Hugo; 1994:114) -figura 1-.

figura 1



2. Egresos: se encuentran conformados por todas aquellas erogaciones que la entidad municipal realiza para alcanzar el cumplimiento de sus fines tanto para adquirir bienes como para producirlos y proporcionar servicios públicos, realizar obras de infraestructura, financiar los gastos de su administración, etc. (Pérez, Hugo; 1994:116) y que pueden agruparse de acuerdo a la figura 2:

figura 2



2. Análisis de la estructura financiera

Antes de proceder con este análisis, es necesario apuntar que el periodo de estudio abarca de 1988 a 1993 debido a que es el único con información disponible. Las escasas fuentes de información consultadas son un documento de INEGI "Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1989 1990" y los datos proporcionados por el propio ayuntamiento. Esto nos indica que la organización de la información no era una práctica sistemática a nivel municipal. Los esfuerzos por formar una infraestructura informativa, esencial para el campo de la investigación, habían sido casi nulos hasta hace algunos años.

Por otra parte las fuentes de consulta no son homogéneas, y en ocasiones difieren entre sí para el mismo periodo⁵⁵. Ante tal situación, decidimos utilizar los

⁵⁵ Los datos consultados entre las dos fuentes anteriormente mencionadas presentan diferencias poco significativas en 1989 y más amplias en 1990, a manera de ejemplo, podemos observar en el renglón de los ingresos de 1990 una diferencia de \$11'474,195 nuevos pesos entre la cantidad presentada por ambas fuentes;

datos recabados en la tesorería municipal para mantener el mismo criterio y darle mayor coherencia a las estimaciones. Por lo anterior debemos tomar con reservas los valores resultantes, los cuales deben considerarse sólo como un reflejo de tendencias.

Para proceder con el análisis, vaciamos los ingresos y los egresos correspondientes a cada año en valores corrientes. En el cuadro 10 se presentan los componentes que forman parte de los ingresos y en el cuadro 11 los que corresponden a cada uno de los conceptos comprendidos en los egresos.

Para establecer comparaciones más reales acerca de las finanzas públicas del municipio, los valores corrientes de las finanzas de los años analizados, se deflacionaron a precios constantes del año de inicio del estudio (1988) tomando en cuenta el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) del Banco de México presentado en el cuadro 8.

\$10'415,805 según el ayuntamiento contra \$21'890,000 de acuerdo a INEGI, es decir, poco más del doble de este último dato con respecto al primero.

Descentralización administrativa

Cuadro 10
INGRESOS BRUTOS MUNICIPALES 1988-1993
nuevos pesos

CONCEPTO	1988	1989	1990	1991	1992	1993
INGRESOS TOTALES	2'668,451	7'580,601	10'415,805	15'371,042	19'659,215	23'842,694
INGRESOS ORDINARIOS	2'576,243	6'068,773	9'887,974	13'853,882	16'409,685	16'517,603
Impuestos	333,555	1'313,833	2'318,013	2'987,093	3'882,471	3'822,336
Derechos	281,492	424,269	787,003	908,020	1'422,815	1'378,870
Productos	674	3,973	6,259	3,698	1,744	45,090
Aprovechamientos	214,942	465,271	2'062,376	2'967,754	3'823,457	3'717,991
Participac federal	1'703,937	3'786,301	4'577,473	6'730,564	6'856,774	7'070,567
Particip estatales	41,607	75,126	136,850	256,753	422,424	482,749
ING. EXTRAORDINARIOS	92,208	1'511,828	527,831	1'517,160	3'240,530	7'325,091
Programas especiales	0	0	0	172,500	1'883,418	6'229,013
Deuda pública	92,208	1'511,828	527,831	1'344,660	1'357,112	1'096,078

Cuadro 11
EGRESOS MUNICIPALES 1988-1993
nuevos pesos

CONCEPTO	1988	1989	1990	1991	1992	1993
EGRESOS TOTALES	2'861,809	7'723,487	11'153,745	16'577,045	20'815,200	33'202,733
EGRESO CORRIENTE	2'730,991	5'200,214	10'174,573	15'175,229	19'360,319	23'446,352
Servicios personales	1'485,686	2'782,488	5'739,402	7'919,833	10'359,189	14'628,333
Gastos administrativ	1'245,305	2'417,726	4'435,171	7'255,396	9'001,130	5'438,388
Plan de emergencia	0	0	0	0	0	1'237,109
Recolección de basura	0	0	0	0	0	2'142,522
EGRESO DE INVERSIOM	130,818	2'523,273	979,172	1'401,816	1'454,881	8'237,186
Bienes muebles e insumos	0	0	0	0	0	305,816
Obras públicas y const	130,818	2'523,273	979,172	1'401,816	1'454,881	6'106,359
Inversión	0	0	0	0	0	1'825,011
PAGO DEUDA EJ. ANT.	0	0	0	0	0	1'519,195
PRESUP. NO EJERCIDO	0	0	0	0	0	0
DEFICIT CONTABLE	-193,358	-142,886	-737,940	-1'206,003	-1'155,985	-9'360,039

Cuadro 12
INDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR

ANO	1978=100	1988=100
1978	100.0	0.6
...	...	...
1988	14,721.0	100.0
1989	17,750.7	120.6
1990	22,481.5	152.7
1991	27,212.3	184.9
1992	31,853.2	216.4
1993	34,958.2	237.5

FUENTE: 1978=100 INPC del Banco de México;
1988=100 elaboración propia

En los cuadros 13 y 14 se presentan los mismos datos pero con los valores resultantes de la deflactación, con estas cifras estamos ya en condiciones de percibir las variaciones reales en el comportamiento de las finanzas municipales y las relaciones entre sus componentes.

Cuadro 13
INGRESOS PUBLICOS 1988-1993
millones de pesos constantes

CONCEPTO	1988	1989	1990	1991	1992	1993
=====						
INGRESOS TOTALES	2'668,451	7'580,601	10'415,805	15'371,042	19'659,215	23'842,694
BASE 1989=100	100.0	120.6	152.7	184.9	216.4	237.5
INGRESOS TOT REALES	2'668,451	6'285,739	6'821,090	8'313,165	9'084,665	10'039,029
% INCREMENTO REAL		235.56	9.22	21.87	9.28	10.51

2.1. Relación entre ingresos y egresos totales

Según se puede apreciar en el cuadro 14, los presupuestos del municipio presentan

déficits durante todos los años analizados puesto que los egresos siempre sobrepasan a los ingresos.

Cuadro 14
INGRESOS Y EGRESOS MUNICIPALES 1988-1993
nuevos pesos

CONCEPTO	1988	1989	1990	1991	1992	1993
INGRESOS TOT REALES	2'668,451	6'285,739	6'821,090	8'313,165	9'084,665	10'039,029
INGRESOS ORDINARIOS	2'576,243	5'032,150	6'475,425	7'492,635	7'583,034	6'954,780
Ingresos directos	830,663	1'830,303	3'388,115	3'713,664	4'219,264	3'774,437
Participaciones	1'745,544	3'201,847	3'087,310	3'778,971	3'363,770	3'180,344
ING EXTRAORDINARIOS	92,208	1'253,589	345,665	820,530	1'497,472	3'084,249
Aportación de mej	0	0	0	93,294	870,341	2'622,742
Deuda pública	92,208	1'253,589	345,665	727,236	627,131	461,507
EGRESOS TOTALES	2'861,809	6'404,218	7'304,352	8'965,411	9'618,854	13'980,098
EGRESO CORRIENTE	2'730,991	4'311,952	6'663,113	8'207,263	8'946,543	9'872,148
EGRESO DE INVERSION	130,818	2'092,266	641,239	758,148	672,311	3'468,289
Bienes muebles e ins	0	0	0	0	0	128,765
Obras públicas y con	130,818	2'092,266	641,239	758,148	672,311	2'571,099
Inversión	0	0	0	0	0	768,426
PAGO DEUDA EJ. ANT.	0	0	0	0	0	639,661
PRESUP. NO EJERCIDO	0	0	0	0	0	0
DEFICIT CONTABLE	-193,358	-118,479	-483,262	-652,246	-534,189	-3'941,069

Particularmente notable, es el ascenso de los ingresos totales del municipio de 1988 a 1989. Sin embargo, aumentaron también los gastos de tal manera que a pesar del incremento en los ingresos subsistió el déficit contable entre los ingresos y los egresos. El marcado salto en los ingresos de un año para otro nos conduce a especular si esta situación obedeció a una estrategia del partido oficial para mantener el poder en el municipio ya que (ese fue un año de elecciones municipales) ante el contexto desfavorable prevaleciente en el estado debido a la fuerza que iba adquiriendo el PAN en la región.

producto de que la administración del municipio pasa a poder de un gobierno de oposición (el PAN) para lo cual es necesario revisar en qué área de los ingresos

es más marcada esta reducción.

2.2. Análisis porcentual de los ingresos ordinarios y extraordinarios

El cuadro 15 nos muestra que los ingresos ordinarios son mucho mayores que los extraordinarios para cualquiera de los años analizados. Por los porcentajes tan desiguales -ver -, es evidente que los ingresos extraordinarios sólo funcionan como complemento a los primeros, incluso durante dos años (1991, 1992) consecutivos su porcentaje de participación en el ingreso total de Tecate es verdaderamente insignificante (3%) y el máximo valor alcanzado, de 18% se da en el último año de la administración priísta.

Cuadro 15
INGRESOS ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS
PARTICIPACION PORCENTUAL
millones de pesos constantes

CONCEPTO	1988	1989	1990	1991	1992	1993
=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====
INGRESOS TOTALES	100%	100%	100%	100%	100%	100%
ORDINARIOS	96.54%	80.06%	94.93%	90.13%	83.47%	69.28%
EXTRAORDINARIOS	3.46%	19.94%	5.07%	9.87%	16.48%	30.72%

Con respecto a la composición de los ingresos ordinarios, encontramos una situación muy equilibrada entre los ingresos directos y las participaciones de la federación al municipio. Si bien son menores los porcentajes correspondientes a las participaciones, es muy estrecho el rango de distancia con los ingresos directos; sólo en 1991, la disparidad es del 20% entre ambos rubros.

Las participaciones federales, representan una parte importante de los ingresos de los municipios en general, para el caso de Tecate, durante los seis años analizados las participaciones fluctúan entre un año y otro con una tendencia a la baja durante los últimos años. Después de descender en 1990 al 48% de los ingresos ordinarios, muestra un leve incremento en el año siguiente, sin embargo,

para 1992 y 1993 vuelve a caer por debajo del 50%.

Cuadro 16
INGRESOS ORDINARIOS PARTICIPACION PORCENTUAL

CONCEPTO	1988	1989	1990	1991	1992	1993
=====						
INGRESOS ORDINARIOS	100%	100%	100%	100%	100%	100%
DIRECTOS	32.24%	36.37%	52.32%	49.56%	55.64%	54.27%
PARTICIPACIONES	67.76%	63.63%	47.68%	50.44%	44.36%	45.73%

En el cuadro 17, resalta inmediatamente el considerable aumento en el monto real de las participaciones (federales y estatales) al municipio en 1989 con respecto al año anterior. Luego de este incremento, los porcentajes resultan decrecientes excepto en 1991, año en que se observa un repunte importante que alcanza el porcentaje de incremento del 22.40% que no puede sostenerse en los dos años siguientes lo que nos habla de que son pocos los avances hacia la pretendida descentralización del sistema político nacional.

Cuadro 17
INCREMENTO PORCENTUAL DE PARTICIP FEDERALES
millones de pesos constantes

CONCEPTO	1988	1989	1990	1991	1992	1993
=====						
PARTICIPACIONES	1'745,544	3'201,847	3'087,310	3'778,971	3'363,770	3'180,344
		1'456,303	-114,536	691,660	-415,201	-183,426
% INCREMENTO REAL		83.43%	-3.58%	22.40%	-10.99%	-5.45%

Por otro lado, se puede considerar a Tecate como un municipio con relativa

autonomía dado que los montos de las recaudaciones directas del municipio son mayores que los montos de las participaciones de tal manera que su dependencia respecto a la federación es menor.

En cuanto a los ingresos extraordinarios, las tendencias de su participación porcentual son bastante inconsistentes de un año para otro, pues en términos reales disminuye en aproximadamente 83% de 1989 a 1990 para después incrementarse en casi 63% al año siguiente y nuevamente caer en un 12.22% para 1992 -ver cuadro 18-.

Cuadro 18
INGRESOS EXTRAORDINARIOS PARTICIPACION PORCENTUAL

CONCEPTO	1988	1989	1990	1991	1992	1993
=====						
ING EXTRAORDINARIOS	92,208	1'253,589	345,665		820,530	1'497,472
3'084,249						
		1'161,381	-907,923	474,865		676,942
1'586,777						
% INCREMENTO REAL		1259.52%	-72.43%	137.38%		82.50%
105.96%						

Entre los ingresos extraordinarios podemos percatarnos que los créditos no son un elemento utilizado por la administración panista como fuente de financiamiento, los cuales si eran empleados como recursos adicionales antes de que el PAN ascendiera al poder .

Las aportaciones de mejoras, el otro componente de los ingresos extraordinarios, después de mantenerse en niveles bajos durante tres años consecutivos, se incrementan en 1993 para contrarrestar los efecto de las

torrenciales lluvias de enero de ese año, sin embargo aún con este incremento, no alcanzan el nivel de 1989.

2.3. Estructura del gasto público

En general, se puede decir, que la estructura de gastos es bastante regular para los tres rubros durante el periodo de estudio.

Para estudiar la composición de egresos públicos nos remitiremos al cuadro 19, en el cual se puede apreciar que los egresos corrientes son los que tienen mayor porcentaje en la estructura de gastos situándose por encima del 60% en todos los casos, en tanto que la inversión oscila entre el 8.59% y el 32.15%. La deuda pública es el componente de los egresos con menores porcentajes -sus valores fluctúan entre 2.96% y 5.26%- lo que nos habla de la nula relevancia que el servicio de la deuda representa para este municipio.

Cuadro 19
PARTICIPACION PORCENTUAL

CONCEPTO	1988	1989	1990	1991	1992	1993
=====						
EGRESOS TOTALES	100%	100%	100%	100%	100%	100%
EGRESOS CORRIENTES	95.43%	67.33%	91.22%	91.54%	93.01%	70.62%
INVERSION	4.57%	32.67%	8.78%	8.46%	6.99%	24.81%
PAGO DEUDA EJER ANT	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	4.58%

Cuadro 20
RELACION DE DEUDA PUBLICA

CONCEPTO	1988	1989	1990	1991	1992	1993
=====						
INGRESOS POR DEUDA	92208	1253589	345665	727236	627131	461507
EGRESOS POR DEUDA	0	0	0	0	0	639661
DEFICIT O SUPERHABIT	92208	1253589	345665	727236	627131	-178155
RELACION	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	72.15%

El hecho de que los ingresos corrientes tengan tal preponderancia nos indica que la mayor parte de los recursos son utilizados para el mantenimiento de las funciones de administración lo que a su vez indica que pocos son los recursos destinados a la promoción del desarrollo económico, esto es, en gasto de inversión.

Dentro del gasto corriente encontramos que los gastos en servicios personales y en materiales y suministros son los que absorben la mayor parte de los recursos.

3. Relaciones entre ingresos y egresos

3.1. Ingresos directos vs. egresos corrientes

En una situación de equilibrio ideal, los ingresos que capta directamente el municipio deberían ser suficientes para cubrir los egresos corrientes (gastos indispensables y directos con los que funciona el municipio), sin embargo, de acuerdo con los datos analizados en el cuadro 21, los primeros únicamente alcanzan a cubrir entre el 58 y el 75 % de los segundos. Además cada año la brecha se hace mayor, llegando al caso de que los egresos corrientes casi doblan en cantidad a los ingresos directos y es este déficit el que resta capacidad al

municipio para promover el crecimiento económico.

Cuadro 21
INGRESOS DIRECTOS VS. EGRESOS CORRIENTES

CONCEPTO	1988	1989	1990	1991	1992	1993
I. INGRESOS DIRECTOS	830663	1830303	3388115	3713664	4219264	3774437
II. EGRESOS CORRIENT	2730991	4311952	6663113	8207263	8946543	9872148
DEFICIT O SUPERHABIT	-1900328	-2481648	-3274998	-4493599	-4727279	-6097712
RELACION DE I Y II	0.30	0.42	0.51	0.45	0.47	0.38

2. INGRESOS ORDINARIOS VS. EGRESOS CORRIENTES

En este rubro, existe déficit para todos los años (cuadro 22), lo que muestra que el municipio no es capaz de cubrir de manera autosuficiente los gastos indispensables de administración y, por lo tanto, no puede liberar recursos para otras actividades.

Cuadro 22
INGRESOS ORDINARIOS VS. EGRESOS CORRIENTES

CONCEPTO	1988	1989	1990	1991	1992	1993
I. INGR. ORDINARIOS	2'576,243	5'032,150	6'475,425	7'492,635	7'583,034	6'954,780
II. EGRESOS CORRIENT	2'730,991	4'311,952	6'663,113	8'207,263	8'946,543	9'872,148
DEFICIT O SUPERHABIT	-154,748	720,198	-187,688	-714,628	-1'363,509	-2'917,368
RELACION DE I Y II	0.94	1.17	0.97	0.91	0.85	0.70

Finalmente, revisamos tres relaciones que nos proveen de indicadores para

medir la capacidad del municipio para promover el desarrollo. En este caso por tratarse de relaciones de cantidades de un sólo año utilizamos los datos con precios corrientes. Las relaciones son:

1) Entre el ingreso total y el crecimiento de la población. Obtenemos el ingreso pér cápita, para 1990 tenemos:

$$\frac{\text{ingreso total 1990}}{\text{población 1990}} = \frac{10'415,805 \text{ nuevos pesos}}{51,946 \text{ habitantes}} = 200.51$$

2) El gasto pér cápita lo obtenemos dividiendo el gasto total entre la población total de la siguiente forma:

$$\frac{\text{gasto total 1990}}{\text{población 1990}} = \frac{11'153,745 \text{ nuevos pesos}}{51,946 \text{ habitantes}} = 214.72$$

3) Relacionando el gasto de inversión con el número de habitantes obtenemos el grado de promoción del desarrollo en el municipio, así:

$$\frac{\text{gasto de inversión 1990}}{\text{población 1990}} = \frac{979,172 \text{ nuevos pesos}}{51,946 \text{ habitantes}} = 18.849$$

Lo anterior significa que por cada habitante del municipio se invierten aproximadamente 19 nuevos pesos.

Según lo analizado podemos concluir que la administración al pasar a manos

del gobierno panista se convirtió en conservadora puesto que no recurren al crédito en tanto que todavía en con un gobierno , es utilizado el recurso de la deuda pública.

Con respecto al manejo financiero por parte de cada administración observamos que en general existe un equilibrio entre los ingresos y los gastos reportando incluso presupuestos totalmente ejercidos lo que nos habla de que se trata de aprovechar por completo los ingresos disponibles aún corriendo el riesgo de perder la sanidad financiera como en 1993 ante el caso excepcional de las lluvias, donde los egresos presentados rebasan a los ingresos.

Otra tendencia que se pudo observar del comportamiento histórico de la hacienda municipal es que la capacidad económica del municipio depende cada vez menos de su potencial como productor de bienes y servicios (derechos) y cada vez más de sus facultades reglamentarias en la determinación de las tarifas a los impuestos y a las multas de todo tipo (aprovechamientos). De esta manera, la acción redistributiva del municipio se enmarca en su capacidad impositiva, no en su potencial productivo afectando de esta manera a la población con incrementos impositivos.

En el orden de las participaciones federales es importante señalar un grado aceptable de autonomía financiera del municipio puesto que son levemente menores que los ingresos que recauda el municipio por sí mismo.

Por otro lado, la composición del gasto permanece constante en cada uno de los rubros que lo componen lo que nos indica que no existen innovaciones en el diseño del presupuesto, es decir, se presupuesta basandose en las anteriores presupuestaciones.

Es claro que este estudio no agota el tema, pero tratamos de señalar las tendencias más importantes. Para un análisis más completo sobre la realidad municipal se puede recurrir, por ejemplo, a comparaciones con otros municipios de la misma entidad o de otros estados que amplíen el diagnóstico del ámbito local en un contexto más extenso.

El reto del desarrollo municipal transcurre en un ambiente sin atribuciones suficientes, sin los recursos necesarios y sin la estructura técnica y política adecuada.

"Entre lo que debe hacer -o lo que se espera que haga- y lo que puede hacer -o lo que se le permite que haga- existe todavía una distancia considerable, aún para aquella administración con alta eficiencia en el manejo de sus recursos"⁵⁶.

Su estructura actual no es adecuada a las necesidades actuales del espacio social de intervención.

Sin embargo, las presiones de la dinámica social y económica en el municipio lo convierten en una institución con necesidad de transformarse para ello.

⁵⁶Guillén, Tonatiúh "La crisis de la administración municipal", en Diálogos del Diario del Nacional, pp. 5, 10. de julio de 1991, Tijuana, Baja California, México.

CONCLUSIONES GENERALES

Aunque en años recientes hemos podido constatar los primeros impulsos reales para hacer efectivo el espíritu de la fracción III del artículo 115, estos han enfrentado factores de diversa índole que frenan la municipalización del servicio de agua potable en Tecate.

El escaso desarrollo de infraestructura definitivamente era el principal obstáculo a la política descentralizadora, éste problema a su vez dependía de la voluntad, en este caso principalmente del gobierno federal (aunque también en gran parte del estatal), para cubrir los rezagos mediante mayores inversiones. La forma de participación de la CESPTE para aliviar este problema también está presente, en este caso a través de la actividad administrativa directa, mediante la eficientización de la gestión. En gran medida, la búsqueda de eficiencia formaba parte de una estrategia orientada a lograr las condiciones propicias para el proyecto municipalista del PAN.

En efecto, a partir de 1989, con la llegada del PAN a la gubernatura del estado, se presentaron las condiciones políticas que posibilitarían una eventual municipalización del servicio por la necesidad marcar el sello del partido para romper con el diseño burocrático del PRI y así consolidar y asegurar su permanencia en el ejercicio del poder. Para cumplir tales propósitos, el proyecto municipalista fue parte primordial. En este terreno se dió la disputa entre las dos principales fuerzas políticas de la región trayendo como consecuencia el renacimiento de la política descentralizadora.

A pesar de que la política de descentralización se instrumentó a nivel federal, fue necesario un cambio de partido a nivel estatal para inducir la aplicación de la política. En periodos de gobierno previos al arribo panista las reformas no habían

generado la suficiente fuerza entre los niveles de gobierno para tomar acciones en ese sentido, es decir, ni los municipios se mostraron activos para reclamar sus nuevas atribuciones, ni los gobiernos estatales pretendieron aplicar cabalmente las reformas, quedaba sólo en el discurso oficial pero no se instrumentaban acciones concretas para hacer efectivo el mandato constitucional. El hecho de que los reclamos de mayor fortalecimiento municipal coincidan con la transición política en el estado de Baja California nos da una muestra de los efectos benéficos que puede generar la democracia. Consideramos que el elemento clave para inducir la municipalización consistió en la competencia que generó el cambio de partido a nivel estatal, sin embargo, la nota central del proceso no se simplifica a la sustitución del PRI por el PAN en el mando de la estructura de gobierno. Los elementos vertebrales del cambio administrativo pueden sintetizarse en la movilización de amplios sectores portadores de reclamos democráticos y en la apertura de una fase de reacomodos y disputas que, en perspectiva, pueden configurar un nuevo régimen administrativo del sistema hidráulico acorde a la necesidad de dar al municipio los instrumentos necesarios para que ejerza una mayor presencia en los procesos de desarrollo de su ámbito.

Problema aparte, la eficacia y eficiencia del servicio pueden manifestarse por la organización interna de la comisión administradora del servicio sin que necesariamente sea un servicio municipal, en este sentido la descentralización está más relacionada a una política en donde se trata de acercar los servicios a los ciudadanos y estimular la participación de estos. Finalmente a través de la participación informada de la población podría darse un control sobre el manejo de los recursos de manera honesta y racional.

Una de las mayores preocupaciones con respecto a la posibilidad de la municipalización es el riesgo de crear inestabilidad dentro de la administración que

se encarga del servicio de agua potable por la razón de que los gobiernos municipales son renovados cada tres años. Se cree que de manera similar la administración hidráulica quedaría expuesta a los vaivenes políticos.

Pensamos que el periodo administrativo municipal no es un problema imposible de resolver técnicamente, se trata de crear organismos especializados que permita romper con las ataduras que imponen los tiempos políticos, lo que puede llevarse a cabo a través de la especialización en la administración en donde predominen criterios que permitan poner en práctica la esencia del servicio civil de carrera. La principal virtud de un esquema de este tipo es la estabilidad del organismo para ejercer dirección sobre el desarrollo de la infraestructura y la expansión de los servicios a largo plazo. Entonces el municipio podría ser más una instancia articuladora (no gestora) de las políticas del desarrollo social.

Posiciones de los actores

Empíricamente es difícil y apresurado deducir una actitud única de los diferentes sectores sociales ante una eventual municipalización del servicio. Las contradicciones y propuestas desde el gobierno fueron mediadas por los intereses propios de las diferentes élites políticas y las instancias representativas.

El sector empresarial generó espacios de negociación territorial sobre el manejo de los recursos y poder político para atraer las inversiones públicas y privadas nacionales e internacionales en aras de propiciar un mayor desarrollo del capitalismo en su región. La actitud ante el gobierno dependió en gran medida del partido gobernante, conforme con la estructura priísta y de rechazo ante las prácticas panistas.

Los representantes de los sectores populares pugnaron por la transferencia

de recursos y competencias al municipio condicionado a la satisfacción de las necesidades básicas.

Al igual que los intereses de la clase política con asiento municipal, los representantes de los sectores populares pugnaron por reforzar capacidad de negociación de sus representantes políticos con el gobierno central mediante el traspaso de recursos, competencias y autonomía política al municipio. Con esta posición, los sectores populares pretenden mejorar las condiciones de negociación, acceder a espacios del poder público y articular sus reivindicaciones mediante los planes de desarrollo hidráulico.

Sin embargo, esta situación se empezó a gestar recientemente y aún está en proceso de consolidación. En la mayor parte del proceso estudiado, los movimientos populares aparecieron en una actitud defensiva ante el incremento de los precios del servicio.

Consideramos que los movimientos populares no deben conformarse con denunciar la crisis urbana, de la cual son las principales víctimas, sino que pueden definir objetivos viables y desarrollar formas de acceso que contribuyan a alcanzar crecimiento económico y calidad de vida, no sólo el primero.

La población no se había podido incorporar a través de los canales institucionales para establecer una relación administración-ciudadanos como es el propósito de la descentralización. El esquema en el que la participación manifestado en gran parte del periodo estudiado fue el tradicional de presión pública por medio de la prensa, radio y mitines. La situación está cambiando actualmente, entre otras cosas porque la escasez de agua dejó de ser el problema principal, de tal forma que ahora el enfoque se hace a problemas con menos grado

de conflictividad que no generan el aglutinamiento de intereses en masa. Al quedar individualizada la incorfomidad da la posibilidad al organismo de atender las quejas de manera burocrática, esto es, acudiendo a las oficinas a presentar los motivos de incorfomidad por algún aspecto del servicio.

Con respecto a la institución municipal lo que necesita reformarse es a la institución y no simplemente crear un nuevo aparato administrativo que reitere las deficiencias y limitaciones de lo que hoy conocemos como instancia municipal. Para resolver el problema de los tiempos políticos-tiempos técnicos la solución más viable es el esquema paramunicipal.

Un factor estructural que condiciona fuertemente la descentralización es que el sistema de planeación es sectorial en el caso del agua por lo tanto refuerza el centralismo ya que conduce necesariamente al nivel federal. En estos momentos CONAGUA y la CESPTE ejercen una rectoría sobre el desarrollo económico de los municipios al tener dentro de su ámbito la normatividad y la aplicación de proyectos de este tipo de infraestructura.

En el esquema aún quedan cuestiones por resolver, como la adecuación de la ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos que es anterior a la reforma del artículo 115 por lo tanto, no es adecuada y hasta anticonstitucional porque ha perdido vigencia y contraviene el espíritu de la actual constitución en el sentido de la pretendida autonomía municipal y mayor responsabilidad del desarrollo de su comunidad.

PROPUESTAS

Desde hace varios años a la fecha se han expresado diversos puntos de vista sobre la necesidad de transformar el sistema de gestión de los servicios. Estos puntos

de vista han partido tanto desde el interior de los organismos responsables de los servicios en las distintas unidades político-administrativas como por las transformaciones que se observan a nivel internacional en el manejo de los servicios. La experiencia de otros países muestra que con frecuencia los problemas asociados a los servicios, además de que en principio tienen que ver primordialmente con la cantidad, calidad y ubicación de los mismos, también están directamente asociados a las cuestiones económicas, legales y de gestión.

La creciente demanda de servicios públicos por parte de la población y la escasez de recursos económicos, plantean a los gobiernos locales la necesidad de optimizar los recursos disponibles a fin de lograr satisfacer eficientemente las necesidades de la población.

La necesidad de disminuir los costos, elevar la calidad y cobertura de los servicios, así como la eficiencia en la prestación a los particulares son factores determinantes para la eventual transformación de la gestión del servicio hidráulico según puede verse claramente por lo expresado en el programa de apoyo a la modernización municipal⁵⁷:

"La realización de obras y la prestación de los servicios públicos municipales como acciones fundamentales de un ayuntamiento, representan un gasto, un costo que ante la escasez de recursos no puede ser gratuito, sin embargo, en virtud de la utilidad social que representan, deberán considerarse otras opciones que permitan dar respuesta a estos requerimientos..."

En el ámbito de la organización se quiere pasar de una cultura administrativa

⁵⁷Secretaría de Gobernación (1992), "Programa de apoyo a la modernización municipal 1992-1994" Centro Nacional de Desarrollo Municipal, México.

basada en un paradigma jurídico y garantista, coherente con una administración básicamente reguladora, y por tanto, despreocupada de los resultados de la actuación de los poderes públicos, a un nuevo paradigma centrado en la gestión, preocupado por la obtención de resultados y por el servicio al "cliente" o usuario de una administración cada vez más abocada a los servicios (Subirats, 1992).

Para juzgar la bondad de la gestión local, los criterios además de administrativos y técnicos, deben considerar si el suministro de los servicios se da o no a través de mecanismos democráticos, por medio de los cuales se expresa la sociedad civil local: representantes, asociaciones, grupos de presión, etc. Se trata pues, de lograr una mayor sensibilidad a las preferencias ciudadanas y mayor eficiencia y eficacia en el cumplimiento de estas preferencias.

Privatización, ¿la solución?

Los procesos de privatización actuales, son un riesgo de desigualdad pero también una oportunidad de generar una mayor eficiencia de la gestión.

Si hay despilfarro y corrupción por igual en la gestión pública o privada, es evidente que la cuestión está en la extensión de la generalidad y en la gestión eficaz, empresarial para que sea evaluable, del servicio. Esta gestión empresarial puede ser pública o privada, siempre que responda a unos programas y a unos controles, que garanticen la universalidad, es decir, el acceso de todos a estos servicios.

....

La implementación de un proyecto de descentralización exige la reflexión alrededor de algunas cuestiones que no pueden ser eludidas, dada su relevancia en el plano político administrativo y sociocultural.

El desarrollo de un proyecto de descentralización requiere, en primer lugar, fijar los objetivos políticos que se desea alcanzar, es decir, el nivel de descentralización administrativa, de participación ciudadana y de descentralización real del poder en el plano local. En este sentido, la definición de un proyecto exige un amplio debate alrededor de los presupuestos de la organización básica y de las funciones de las unidades administrativas en cuestión. Sin embargo, un proceso de descentralización no puede ser visto apenas como el conocimiento de una decisión administrativa, sino como el resultado de un largo y complejo proceso de democratización de las relaciones sociales, donde están en juego definiciones concretas de transferencia de un poder de decisión real a las unidades locales.

No se trata apenas de un simple proceso de reorganización o reestructuración administrativa, ausente de contradicciones. La definición sobre las alternativas de una descentralización eficiente y democrática implica una comprensión no sólo administrativa sino de los grandes objetivos a alcanzar, además de aproximar la administración a la ciudadanía, garantizar la participación, aumentar la representatividad del poder local y las formas de control y cooperación populares.

Es necesario considerar posibles problemas derivados de la descentralización, vinculados sobre todo con el complejo proceso de la toma de decisiones y la necesidad de garantizar una coordinación de los niveles de gestión en el plano político administrativo local.

Una tarea crucial para fortalecer la descentralización, es la producción de cuadros con la calificación profesional para producir, desde las regiones su propio desarrollo que cuadros técnicos y profesionales se hagan cargo del servicio permanentemente para evitar que se dependa de los movimientos en el escenario

político.

Modernización administrativa: en el entendido de que existe las necesidades económicas obligan a que las administraciones públicas evolucionen y busquen técnicas administrativas con un mayor énfasis en el control de su actuación a través de criterios de eficiencia.

Consideramos que en lo sucesivo se debe continuar con el proceso de descentralización, pero con medidas de fondo que permitan una verdadera democratización al redistribuir el poder, ampliar los cauces de participación política y por ende propiciar un desarrollo más armónico de la sociedad.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ACOSTA ROMERO, MIGUEL (1978), Relaciones entre el municipio, la federación y las entidades federativas. Los municipios en México, UNAM. Instituto de investigaciones sociales.

----- (1983), "Desarrollo de la administración local" en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México.

ACOSTA ROMERO, MIGUEL y ESQUIVEL O., JULIO DE (1984), El fuero del municipio; breves consideraciones sobre el artículo 115 constitucional, JUS.

AGRANOFF, R. (1992), Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales, Papeles de trabajo del IUOG, España.

AGUILAR CAMIN, HECTOR (1989), Después del milagro, México: Cal y arena.

AGUILAR, LUIS F. (1991), "Cambios en la gestión gubernamental y reforma del estado". Trabajo presentado en el seminario permanente Perspectivas de la modernización y del cambio social, El Colegio de la Frontera Norte.

AROCENA, JOSE (1991), "Algunas dimensiones del concepto de descentralización", en Nohlen, D. (editor), Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del sur, Ed. Nueva sociedad.

AZUELA, ANTONIO (1988), "Obedézcase pero no se cumpla. La reforma municipal y el régimen local de la gestión urbana", Alegatos, núm. 10, septiembre-diciembre.

BALLART, XAVIER (1992), ¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso, Ministerio para las administraciones públicas, Madrid.

BANCO MUNDIAL (1987), Financing health services in developing countries. An agenda for reform, B.M., Washington, D.C.

BELTRAN UGARTE, ULISES y PORTILLA, SANTIAGO (1986), "El proyecto de descentralización del gobierno mexicano (1983-1984)" en Blanca Torres, Descentralización y democracia en México, El Colegio de México.

BOBBIO, NORBERTO (1987), La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político, México, Fondo de Cultura Económica.

BOISIER, SERGIO (1991), "La descentralización un tema difuso y confuso", en Nohlen, D. (editor), Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del sur, Ed. Nueva sociedad.

BORJA, JORDI (1984), "Descentralización una cuestión de método", en Revista Mexicana de Sociología, núm. 4, octubre-diciembre.

----- (1987), "Descentralización y participación" en Jornadas sobre perspectivas de la descentralización. Un análisis necesario, Ayuntamiento de Madrid, Area de descentralización y coordinación territorial, Madrid.

BORJA, J.; VALDES, T.; POZO, H. Y MORALES, E. (19), Descentralización del Estado. Movimiento social y gestión local, Santiago de Chile, FLACSO.

BORJA, JORDI; CAMPOS VENUTI, GIUSEPPE y CASTELLS, MANUEL (1986), "Descentralización política, reconstrucción urbana y ajuste económico", en Comisión Nacional de Reconstrucción, Comité de Descentralización, Presidencia de la República, Madrid.

CABRERO, ENRIQUE (1991), Evolución y cambio en la Administración Pública. Del administrador al gerente público, INAP. México.

CABRERO, ENRIQUE y GARCIA, R. (1993), La gestión de los servicios urbanos. Un reto a la innovación en los gobiernos locales, CIDE, México.

CABRERO, ENRIQUE y MEJIA LIRA, JOSE (1991), Marco teórico-metodológico para el estudio de políticas descentralizadoras en México, CIDE, México.

CALDERON, JOSE MARIA (1988), "La ruptura del colaboracionismo de clases y las perspectivas de la democracia, en Estela Gutiérrez Garza (coordinadora) La crisis del estado del bienestar: Testimonios de la crisis, Tomo II; Siglo XXI, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

CALZADA PADRON, FELICIANO (1983), Municipio libre. Fortalecimiento del federalismo, UNAM.

CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNION (1983), Proceso legislativo de la iniciativa presidencial de Reformas y Adiciones al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México: LII Legislatura.

CARDENAS, FILIBERTO (1992), Leyes y reglamentos de Baja California, Cárdenas

Editor, México.

CARPIZO, JORGE (1985), "Evolución y perspectiva del régimen municipal en México" en Estudios Municipales, Núm. 5, septiembre-octubre.

CAVAZOS, RICARDO H. (1981), "Acciones de la SHCP en materia de fortalecimiento municipal" en Semestre municipal año 1, núm. 1, junio, México.

CENTRO DE ESTUDIOS MUNICIPALES DE BAJA CALIFORNIA SUR (1986), La reforma municipal en el Estado de Baja California Sur, México.

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL (1991), Diagnóstico de las finanzas municipales en Baja California 1980-1990; Cuadernos de estudios y proyectos, México.

CORDOVA, ARNALDO (1984), "Democracia y participación ciudadana en la vida municipal" en Economía informa, núm. 121, octubre, México.

CROZIER M. (1987), Estado modesto, Estado moderno, Fondo de Cultura Económica, México.

DAHL, ROBERT A. (1982), Los dilemas del pluralismo democrático, Autonomía contra control, Editorial Alianza.

D'ARCY, FRANCOIS (1985), "La experiencia descentralizadora en Francia y España", Revista de administración pública núm 63/64 julio-diciembre.

DE LA CUEVA, MARIO (1982) "La jerarquía de las normas en el orden jurídico

mexicano" en Teoría de la Constitución, Ed. Porrúa, México.

DE MATTOS, CARLOS A. (1989), La descentralización, ¿Una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?, Cuadernos del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION (1984) Decreto que reforma y adiciona las disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos, 7 de febrero.

----- (1983), Diario Oficial, 3 de febrero.

----- (1987), Diario Oficial, 25 de marzo.

----- (1988), Diario Oficial, 28 de enero.

DUHAU, EMILIO (1989), "Gestión de los servicios urbanos en México. Tendencias y alternativas", en Schteingart, M. (comp.), Gestión urbana, servicios públicos y medio ambiente, El Colegio de México/Febraro 74, México.

ESPINOZA, VICTOR (1985), "Centralización y descentralización nacional", Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal 20/21 octubre 1985-marzo 1986, Ed. INAP, México.

FAYA VIESCA (1988), El federalismo en México, Ed. INAP México.

FERNANDEZ, EDUARDO (1991), "Los servicios públicos en la modernización municipal" ponencia presentada en la Reunión Regional de Institutos de Administración Pública, Hermosillo, Sonora, México, mayo.

FERRIS, J. M. (1992), Iniciatives in local government service delivery: a view from the United States, (mimeo), Program in Public Policy, USC.

GARCIA LASCURAIN, MARIA (1988), "Calidad de vida en la periferia de la zona metropolitana de la ciudad de México" en Puente y Legorreta (coords.), Medio ambiente y calidad de vida, Plaza y Valdés/DDF, México.

GAMAS TORRUCO, JOSE (1984), "Federalismo y municipalismo" en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México pp. 133-197.

GARZA, ENRIQUE DE LA (1988), Ascenso y crisis del Estado social autoritario, El Colegio de México.

GIL VILLEGAS, F. (1986), "Descentralización y democracia: una perspectiva teórica" en Blanca Torres, Descentralización y democracia en México, El Colegio de México.

GIMENEZ, ANTONIO (1983), En busca de una estructura gubernamental óptima-eficiente; la experiencia española en la descentralización regional y municipal, México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México.

GONZALEZ, MARIA DEL REFUGIO (1984), "Debates sobre el régimen del municipio en México" en Nuevo Derecho Constitucional mexicano.

GUILLEN, TONATIUH (1988), Mejor ingreso, pero desigualdad social y marginación urbana. La paradoja de las ciudades fronterizas, en: Cultura Norte núm. 4, Tijuana, México.

----- (1992), "Los retos sociales de la administración municipal en la frontera norte" en: COLEF II, Octubre, El Colegio de la Frontera Norte.

HABERMAS, J. (1979), Capitalismo tardío y democracia, Cuadernos políticos núm. 19, pp. 5-13.

HUNTINGTON, SAMUEL P. (1968), Political order in changing societies, New Heaven, Yale University Press.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA/BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS (1989), Manual de servicios públicos municipales, INAP/BANOBRAS, México.

KLIKSBERG, BERNARDO (1990), "Hacia un nuevo paradigma de la gestión pública" en Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina, Memoria INAP, México.

KORI, ROSS C. (1982), Costos de los servicios municipales, Trimestre Fiscal, Guadalajara, Jalisco, año 3, núm 14.

LAMEIRAS, BRIGITTE B. DE (comp.) (1987), El municipio en México, el Colegio de Michoacán.

LOPEZ MONJARDIN, ADRIANA (1986), La lucha por los ayuntamientos. Una utopía viable, Ed. Siglo XXI, México.

LUNA ARCE, JOSE (1986), "El entorno socioeconómico en los municipios fronterizos y las perspectivas de la reforma y fortalecimiento municipal" en

Gaceta INAP, 22/23 abril-sept.

MARTINEZ ASSAD, CARLOS (1985), "El municipio en el sistema político mexicano",
en estudios municipales núm. 4, jul-agosto, CENEM.

----- (comp.) (1987), Municipios en conflicto GV Editores ISSUNAM, México.

MARTINEZ, RAUL (1988), Las finanzas del Sistema Federal Mexicano, INAP.

MASSOLO, ALEJANDRA (1987), "La corriente hacia abajo: descentralización y
municipios" en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales núm. 128
abril-junio, México.

----- (1989), "Tendencias de la gestión municipal y la participación ciudadana",
ponencia presentada en el Seminario Internacional: Servicios urbanos,
gestión local y medio ambiente, El Colegio de México, julio.

MEJIA LIRA, JOSE (1986), Descentralización y administración municipal, mimeo,
CIDE.

METCALFE, LES y RICHARDS, SUE (1989), La modernización de la gestión pública
INAP, Madrid.

NEGRETE MATA, JOSE (1990), Agua y conflicto político en Tijuana 1979-1990,
(mimeo), Tijuana, B.C.

OCHOA, MOISES (1982), La reforma municipal, Editorial Porrúa.

de las ciudades en México, UNAM.

PRATS I CATALA, JOAN (1992), La modernización en las democracias avanzadas. Las políticas de los 80: contenidos, marcos conceptuales y estrategias, (mimeo), Barcelona, España.

RODRIGUEZ, RAMON (1975) Derecho constitucional, Imprenta de Calle de Hospicio de San Nicolás, México.

ROSALES, MARIO (1987), "El rol de los gobiernos municipales en el desarrollo nacional, en Estudios municipales núm. 13, enero-febrero, CNEM, México.

RUIZ MASSIEU, JOSE (1983), "El nuevo artículo 115" en Nuevo Derecho Constitucional mexicano. Porrúa pp. 243-260.

SALINAS DE GORTARI, SERGIO (coord.) (199), Los municipios de Iberoamérica, Gobierno del Edo. de Puebla.

SANCHEZ, ROBERTO (1990), "Teoría y método para el estudio de los servicios urbanos en la frontera norte de México: el caso del agua", trabajo presentado en el seminario COLEF I, El Colegio de la Frontera Norte, octubre.

SANCHO, RAFAEL y MALDONADO, FERNANDO (1983), Los gobiernos locales y la descentralización: aspectos de una experiencia regional, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, El Colegio de México.

SMITH, B.C. (19), Decentralization. The territorial dimension of The State, George Allen & Unwin, London.

SONENBLUM, S., J. J. KIRLIN Y J. RIES (1977), How cities provide services. An evaluation of alternative delivery structures, Ballinger Publishing Company, Cambridge, Mass., USA.

STAEHELI, LYNN (1989), "Acumulación, legitimación y provisión de servicios públicos en las metrópolis americanas" en; Geografía urbana vol. 10, #3.

SUBIRATS, JOAN (1992), Análisis de políticas y eficacia de la Administración, INAP, Madrid.

TOCQUEVILLE, ALEXIS DE (1957), La democracia en América tr. Luis R. Cuellar, México; FCE.

VAZQUEZ, HECTOR (1986), El nuevo municipio mexicano, SEP, México.

VILLALOBOS, JOSE A. (1986), Finanzas y empresas públicas municipales, CENEM.

WOLFE, A. (1980), Los límites de la legitimidad. Contradicciones del capitalismo contemporáneo, Siglo XXI Editores, México.

WRIGHT, D.S. (1988), Understanding intergovernmental relations, Brooks/Cole, Belmont, California, E.U.

ZEA, L. (1990), "Modernización y Estado en América Latina" ponencia presentada en el Seminario Internacional Redimensionamiento y modernización de la Administración Pública en América Latina, INAP, México.