

**CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.**



**REDES DE CIUDADES: ¿UN INSTRUMENTO PARA MEJORAR EL  
DESEMPEÑO MUNICIPAL EN EL SUMINISTRO DE SERVICIOS PÚBLICOS?**

**TESINA  
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE**

**MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

**PRESENTA  
MAGDA CLEMENCIA TAMAYO REY**

**DIRECTOR TESINA: VICTOR FIGUERAS**

**MÉXICO, D.F. DICIEMBRE 2005**

# **Redes de ciudades: ¿un instrumento para mejorar el desempeño municipal en el suministro de servicios públicos?**

## **Introducción**

La globalización y la transformación en el rol del Estado han inducido la ampliación del papel de los gobiernos locales, hasta tal punto que hoy los municipios son parte esencial en la generación de entornos competitivos y de la provisión de servicios. La transición del ámbito de la interacción económica, política y social hacia una escala mundial, ha dinamizado las relaciones internacionales de los entes subnacionales y ha fomentado la aparición de esquemas de cooperación tendientes a mejorar las condiciones de competitividad regional y la gestión pública local.

Dentro de estos esquemas, han aparecido las redes de ciudades en Europa y en Estados Unidos, y en una menor proporción en América Latina. A pesar de la expansión y creciente popularidad de relaciones entre entes locales, no son muchos los estudios académicos sobre los costos y beneficios de participar en programas de cooperación. Éste trabajo a partir de la necesidad de analizar las redes de ciudades en el contexto latinoamericano, de evaluar los beneficios que aportan y con el objetivo de incentivar las relaciones de cooperación entre los niveles subnacionales en América Latina.

La investigación pretende contribuir al debate sobre redes de ciudades, tratando de demostrar que la cooperación entre niveles locales ofrece ventajas para la prestación de servicios y la gestión municipal. El estudio se aproxima al tema de redes de ciudades desde la perspectiva de políticas públicas, que hasta ahora no ha sido abordada en el ámbito académico.

El tema de interés de este trabajo tiene que ver con la existencia de externalidades positivas para los gobiernos locales en la prestación de servicios públicos a partir de la cooperación con otras ciudades o municipios. La pregunta a responder es ¿Son las redes de ciudades un instrumento para mejorar el desempeño municipal en la prestación de servicios públicos? También se pretende analizar qué factores inciden en el aprovechamiento de la cooperación en las redes de ciudades. La hipótesis a comprobar es que la participación de los gobiernos municipales en la red, mejora el proceso de diseño e implementación de un programa público y aumenta las posibilidades de éxito, entendiéndose éxito como el cumplimiento de los objetivos propuestos. La participación en la red ofrece mayores recursos de información afectando positivamente la toma de decisiones. En el caso contrario, los municipios que no pertenecen a una red tienen menor posibilidad de éxito en la implementación de la política pública.

Para responder al cuestionamiento se realizará un estudio comparativo entre dos municipios del Estado de Jalisco que participaron en un programa de cooperación con ciudades norteamericanas bajo la coordinación de la red *Internacional City Management Association* (ICMA) en el periodo 1998 - 2000. En concreto, se pretende valorar los resultados de la implementación de las recomendaciones obtenidas a partir de la asistencia técnica, en el área de agua potable en dos los municipios participantes en el programa, con el fin de establecer qué elementos parecen ser determinantes para aprovechar la cooperación dentro de la red y para mejorar la prestación de servicios públicos a partir del intercambio entre niveles locales.

Los resultados encontrados a partir de la visita a los municipios y del análisis sobre cómo se desarrolló el programa de cooperación son interesantes. Se evidenció que los municipios adquirieron mayor cantidad de información y obtuvieron soluciones a

problemas concretos de gestión municipal, aunque por diferentes motivos, los resultados no tuvieron el impacto deseado por ICMA en la administración municipal.

Por ejemplo, se encontró que elementos como la continuidad de las políticas en los gobiernos municipales, la autonomía financiera de las dependencias municipales, la profesionalización del personal que recibe la cooperación, la visión y compromiso de los funcionarios y las relaciones de poder a nivel municipal, son elementos fundamentales para el buen aprovechamiento de la cooperación y del intercambio dentro de la red.

El tema de redes de ciudades es de alta relevancia en el contexto actual de globalización. Las ciudades y municipios están adquiriendo cada vez mayor importancia, por el traslado de parte de la agenda social y económica desde el nivel central. El enfrentamiento a una nueva serie de responsabilidades ha llevado a los gobernantes locales a buscar formas de cooperación que permitan generar ventajas a partir de la realización de proyectos conjuntos, desarrollar nuevos instrumentos de gestión y sobrevivir en la economía mundial.

Es en el débil grado de relacionamiento de los municipios en América Latina y en la complejidad de los problemas municipales que radica la necesidad de explorar la utilidad de las redes de ciudades. Si las redes permiten a los municipios economías de escala y externalidades positivas, sería apropiado promover su creación en América Latina para la realización de proyectos conjuntos, el intercambio de información, de experiencias en políticas públicas y la profundización de relaciones dentro de la región.

La propuesta de investigación tiene que ver con la posibilidad de usar las redes de municipios o ciudades como estrategia para reafirmar la importancia del ámbito local, como fuente de conocimiento e información para el gobierno local y como una vía para profundizar la integración regional. También como instrumento para impulsar la

participación y concertación entre diferentes actores, sirviendo así de detonador de dinámicas que puedan neutralizar la exclusión y la pérdida de poder de los gobiernos frente a los actores transnacionales en el contexto de globalización.

La investigación comprende un primer apartado sobre los fundamentos teóricos, con una breve descripción de los fenómenos que han motivado el surgimiento de las redes: la globalización y los cambios en la agenda local. El mismo capítulo incluye una explicación sobre dos enfoques de las redes: el de la economía urbana y el de la cooperación para el desarrollo. En segundo lugar, un capítulo para analizar el concepto de redes pertinente en esta investigación y hacer explícitos, el problema, la pregunta de investigación y la hipótesis. En tercer lugar, las pautas metodológicas que guiaron el estudio comparativo con y el que se pretende analizar la existencia de beneficios de red. Un cuarto capítulo para la muestra de resultados y la comprobación de la hipótesis y un quinto apartado como conclusiones generales.

## Capítulo 1

### Fundamentos Teóricos

Actualmente presenciamos el desarrollo de dos dinámicas que a simple vista parecerían ser divergentes: globalización y localización. Algunos autores hablan de “glocalización”<sup>1</sup> como la necesidad de pensar globalmente y actuar localmente. En el contexto de integración económica y política, las ciudades han adquirido una importancia fundamental pues son el soporte de la actividad económica e interlocutores con la ciudadanía. De acá en adelante se usará indistintamente el término ciudades o municipios pues ambas unidades pertenecen al nivel subnacional.

Producto de la globalización y de los programas de reforma del Estado, el rol y las funciones del Gobierno Central se han venido reduciendo, afectando así la distribución de poderes internos y el papel de los gobiernos subnacionales. La reducción del tamaño del gobierno y del alcance de intervención estatal ha hecho indispensable la transferencia de un mayor número de responsabilidades a los gobiernos locales.

Con estos cambios en la distribución de competencias, los gobiernos locales enfrentan la aparición de nuevos temas en la agenda con limitaciones de autonomía, capacidad institucional, recurso humano y presupuesto. Una de las estrategias para afrontar estas nuevas demandas en Europa y Estados Unidos ha sido la cooperación con otras ciudades o municipios. Este tipo de iniciativas han permitido la realización de proyectos comunes, la ampliación de los recursos de información y conocimiento y la conformación de un poder de negociación frente a otras organizaciones o actores transnacionales<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Borja y Castells (1997) explican este concepto como medio para optimizar sinergias e identidades locales y su relación con los medios de información global, aplicado en las esferas económica y cultural de la globalización.

<sup>2</sup> En Porto Alegre Brasil, los integrantes del Consejo Ciudadano lograron negociar con multinacionales las condiciones bajo las que se podrían ubicar sus firmas y algunas obras de interés social en beneficio del municipio.

Crecientemente las ciudades han venido manejando sus asuntos por medio de mecanismos de cooperación. Ante las condiciones de ambigüedad e incertidumbre, la política local actualmente requiere de formas de organización en red (Agranoff y McGuire, 1998). El aumento no proporcional en los mecanismos de intervención ha obligado a los municipios a establecer relaciones de cooperación con otros entes locales y a fortalecer sus relaciones internacionales (Burchardt y Dilla, 2001).

El apartado teórico consta de tres partes, la primera hace referencia a la globalización y el papel de las ciudades, la segunda parte se centra en los cambios que han tenido que enfrentar los gobiernos locales y por último, la tercera parte corresponde al tema de redes, con una definición del concepto, una aproximación a las diferentes perspectivas que se ocupan del tema y un análisis sobre las redes en América Latina.

### **Globalización y cambios en los niveles de gobierno**

No existe consenso aún sobre los alcances y matices de la globalización, es un fenómeno complejo que afecta de diferentes formas a los diversos actores políticos, económicos y sociales. La globalización puede entenderse como la *des territorialización* o *des espacialización* de las relaciones sociales (Martin Barbero, 2004; Aart, 1997). El desarraigo de las actividades de producción, acumulación y de la vida cotidiana a un territorio y tiempo determinado. Implica la evolución de relaciones transnacionales e inter locales (Sites, 2000).

A nivel político, la globalización ha implicado la creación y fortalecimiento de instituciones políticas supranacionales y organizaciones internacionales, y la politización de los espacios locales (Blanco y Gomà, 2003). La globalización económica y la limitada autonomía derivada de las regulaciones internacionales han afectado la autonomía y

soberanía<sup>3</sup> del Estado (Maintz, 2002; Gill, 2002; Strange, 1996). Sin embargo, el Estado continua estableciendo las condiciones de infraestructura y jurídicas necesarias para el funcionamiento del mercado, la propiedad privada y los contratos, además continúa representando a los actores nacionales (Panitch, 1998).

Las consecuencias de la globalización no han sido similares para todos los actores<sup>4</sup>. Las naciones entienden de diferente forma la globalización y en esa medida responden con las políticas más adecuadas según el contexto. A nivel local las respuestas también varían, en Estados Unidos las ciudades están concentradas en la competencia por atraer recursos y compañías, mientras que en Europa aún sigue siendo más importante el bienestar y la cohesión social (Sites, 2000).

El problema en sí no es la globalización, sino cómo los actores responden a este proceso. Stiglitz menciona que parte del éxito de los países del Este Asiático se dio gracias al aprovechamiento de las ventajas de la globalización, de la tecnología, del conocimiento y a una distribución más equitativa de los beneficios a partir del crecimiento. La globalización no implicó para estos países una reducción del rol del Estado como en América Latina (Stiglitz, 2000). Ante la globalización se hace necesaria la acción y política del gobierno para reducir las formas de inequidad espacial y social (Sassen, 2004).

Los países latinoamericanos no han podido resolver de manera exitosa su inclusión en el sistema de intercambio transnacional. El programa de reforma del Estado y la dependencia con las instituciones económicas internacionales han limitado la autonomía estatal en la toma de decisiones con respecto a las políticas macroeconómica, fiscal y social

---

<sup>3</sup> La soberanía en su visión tradicional depende de territorialismo, sin embargo esa visión resulta limitada actualmente con la desterritorialización de la economía. El fin de la soberanía del Estado no implica la desaparición del Estado (Aart, 1997).

<sup>4</sup> La globalización ha afectado la capacidad de negociación de Estados débiles. Sin embargo, algunos se han fortalecido y han ampliado su capacidad de regulación (Aart, 1997).



(Ortega, Maintz, 2002). La década de los noventa constituyó un periodo de cambio profundo en el que se dieron simultáneamente varios procesos importantes: la liberalización de la economía, la reducción del Gobierno central y la descentralización.

Con la descentralización y la transferencia de responsabilidades a los gobiernos locales, gran parte de las alternativas frente a la globalización se dejaron en manos del nivel local. Existe entonces una relación estrecha entre los ámbitos local y global, que aunque muestra tensiones y contradicciones, no posiciona a uno por encima de otro. El poder está presente tanto en las macro como en las micro estructuras, por eso la necesidad de pensar lo global y lo local de manera conjunta (Cvetkovich y Kellner, 1997).

Una de las características de la globalización es que reafirma la importancia de las unidades subnacionales, por lo que el impacto de la globalización no debe ser reducido al declive del Estado sino a una triangulación de Estado nacional, economía global y localidades estratégicas (Sassen, 2004, 53).

### **El fortalecimiento de lo local**

La reforma del gobierno y la globalización están convirtiendo a los Estados en entidades políticas y militares, mientras que las ciudades pasan a ejercer el rol económico (Jacobs, 1984). A mayor integración entre las naciones, las ciudades adquieren mayor autonomía e independencia. Dentro de la economía mundial, las ciudades se convierten en nodos tecnológicos y de producción de servicios, apareciendo así las ciudades globales o las megaciudades<sup>5</sup> como actores estratégicos en la economía mundial.

---

<sup>5</sup> Las ciudades globales aparecen en el Hemisferio Norte como centros de concentración de servicios especializados, como Nueva York, Londres y Tokio. Las megaciudades aparecen en el hemisferio sur como centros de influencia regional pero con altos índices de desarticulación y segregación, son ciudades duales.

Las ciudades se convierten en actores políticos, con capacidad de negociación y de *lobbying*, además se consolidan como entes relativamente autónomos de producción cultural (Navia y Zimmerman, 2004). La independencia presupuestaria les permite la ejecución de programas sociales y una parte importante de inversión en infraestructura. Además han asumido un rol frente al exterior, mediante la participación en asociaciones de ciudades, membresías en redes de ciudades o con el desarrollo de estrategias de mercadeo (Borja y Castells, 1997).

Existen muchos factores que han modificado la agenda gubernamental de los entes locales, entre otros: el debilitamiento del Estado, la desindustrialización, la descentralización, los problemas ecológicos, el capital internacional, los sistemas de información internacional, las migraciones y la diversificación de patrones culturales (Burchardt y Dilla, 2001). El proceso de surgimiento de lo local aparece como una dinámica impulsada desde el nivel central, pero también motivada por los actores locales, quienes reclaman mayor injerencia en las decisiones que les afectan.

Resulta pertinente entonces definir el rol de los municipios en torno su capacidad para liderar los diferentes actores, para desarrollar mecanismos de participación, definir el perfil económico del territorio, crear redes de información e implementar instrumentos de gestión que permitan la planificación del desarrollo a partir de la concertación (Gallicchio y Winchester, 2003).

La creciente complejidad de los problemas sociales hace necesaria la acción conjunta entre Estado, sector privado y sociedad, dejando atrás el modelo jerárquico de gobierno. Se requiere una transición hacia un gobierno relacional o en red y hacia un nuevo modelo de *governance* que implica la aceptación de la complejidad y el involucramiento de diversos actores (Blanco y Gomà, 2003). La interdependencia entre los numerosos

problemas y el rol de las ciudades en un contexto global impone el reto de crear nuevos instrumentos de intervención como los gobiernos en red o el gobierno multinivel.

En el modelo de gobierno tradicional el nivel local era concebido como una unidad administrativa, en el nuevo modelo, de gobierno relacional, los municipios se convierten en responsables de la provisión de servicios públicos, de la generación de entornos competitivos, con el reto de volverse espacios de construcción de proyectos colectivos y de profundización de la ciudadanía (Blanco y Gomà, 2003).

En el contexto de globalización se percibe un debilitamiento de los nexos entre el Estado y el ciudadano, que afecta negativamente la legitimidad, la rendición de cuentas y la capacidad estatal para formular políticas. Bajo la visión de un Estado modesto, se complica la implementación de una política social integral, se erosiona la función básica del sistema de representación democrática<sup>6</sup> y se dificulta el fortalecimiento de la democracia (Sites, 2002).

La pérdida de poder del gobierno central y el debilitamiento de la democracia representativa no son generales, algunas experiencias en el mundo han mostrado que hay alternativas desde lo local que permiten superar las condiciones de exclusión. Casos donde se ha demostrado la importancia del nivel local para el desarrollo económico, la profundización de la democracia, la construcción de una visión de largo plazo y la posibilidad de un cambio en los esquemas de distribución en los recursos económicos y de poder (Enriquez, 2002).

Un caso es el de Porto Alegre Brasil, en el que por medio de la implementación del presupuesto participativo, de la adopción de experiencias innovadoras en gestión pública, y

---

<sup>6</sup> La creciente inequidad y una democracia en declive en un contexto de globalización están directamente relacionadas y ponen en peligro la idea de un mejor futuro (Aart, 1997).

de un alto relacionamiento con ciudades del exterior, se ha logrado mejorar la calidad de vida de los habitantes llegando casi a cubrir la totalidad de las necesidades básicas de la población<sup>7</sup>. El reto hoy en día es cómo multiplicar y articular las experiencias locales para que se constituyan en una corriente de cambio frente a las dinámicas globales. La idea central de este documento es que las redes de ciudades o de municipios, son uno de esos mecanismos para integrar, dinamizar y potencializar los esfuerzos locales. Las redes son también una herramienta para catalizar las ventajas de la globalización en pro del mejoramiento de la calidad de vida de la población, por medio de una mejor prestación de servicios públicos y de la configuración de un poder de negociación frente a los actores transnacionales.

Para recapitular esta primera sección, podemos decir que las ciudades o el nivel local, producto de la globalización y del cambio en el rol del Estado, han adquirido un papel fundamental en el cubrimiento de las necesidades sociales, en la creación de entornos competitivos y en la profundización de la democracia. Para responder a estos retos, los gobiernos locales acceden a nuevos instrumentos de gestión como las redes de ciudades, con el fin cooperar, obtener ventajas y mayor poder de negociación en el contexto de competencia económica mundial.

### **Las redes de ciudades**

De manera general una red puede definirse como un conjunto de nodos que están relacionados por vínculos especiales o *links*. Aplicando el concepto al tema de ciudades, una red es un sistema donde los nodos son las ciudades y los vínculos (*links*) son relaciones

---

<sup>7</sup> En cobertura de alcantarillado se pasó del 46% en 1989 al 85% en 1996. También duplicar el número de matrículas y llegar al 98% de cobertura en agua potable.

de interdependencia, que pueden darse sobre la base de funciones similares o diferentes. La característica de la red es que la interacción entre las ciudades puede posibilitar la aparición de ventajas o externalidades (Boix, 2003).

El concepto de red ha surgido como respuesta ante la necesidad de dinamismo y de flexibilidad en un contexto de integración económica. Las ciudades se sitúan en el centro de este nuevo “paradigma”<sup>8</sup> como actores estratégicos por ser *clusters* de bienes públicos, facilitar la interacción y sinergia entre los agentes, por la responsabilidad política y su capacidad para diseñar y ejecutar políticas públicas (Camagni, 1993)

Las redes de ciudades o municipios funcionan como mecanismo de cooperación para mejorar las condiciones de competitividad, sin embargo, competitividad no sólo involucra el ambiente económico, comprende también el manejo urbano, el desarrollo en ciencia y tecnología, el avance cultural y el entorno ambiental (Keum, 2000). La cooperación implica una visión de desarrollo a largo plazo y compromisos concretos, elementos que han escaseado en las políticas de carácter nacional. Entre las fortalezas de las redes de ciudades podemos mencionar que:

- Permiten el acceso a mayores volúmenes de información con un impacto positivo para el proceso de políticas públicas (Capello, 2000).
- Permiten a los miembros unirse a un sistema de relaciones superiores
- Son un mecanismo para la implementación de la política exterior, promoción e imagen de la ciudad
- Apoyan el liderazgo y la imagen de la ciudad
- Pueden servir como estímulo para el desarrollo de la calidad de vida y competitividad.

---

<sup>8</sup> El nuevo paradigma se refiere a una nueva forma de organización, ya no lineal sino en red. De este cambio, surgen conceptos como sociedad red, gobierno en red, redes de ciudades, etc.

- Permiten cierta permanencia sobre los temas de actualidad (Borja y Castells, 2000).

Algunos de los factores críticos en la operación de redes de ciudades son:

- Liderazgo: para manejar la organización de complejos proyectos, conflictos y anomalías y procesar y difundir información.
- Rentabilidad: cuando el producto de la red es mayor a lo obtenido individualmente.
- Proyecto común: que no vaya en contra de la diversidad.
- Objetivo y producto definidos.
- Especificidad: definición de un área de servicio, no objetivos generales o globales.
- Dimensión: no universal, sino un ámbito manejable y controlable.
- Sistemas de control: metodología clara y estricta.
- Evaluación: no sólo foros de discusión, sino con mecanismos de evaluación de resultados.
- Presencia política: relación con los tomadores de decisiones en las ciudades.
- Reglas del juego internacional: aplicación de resolución de conflictos por consenso.
- Garantizar el proceso de transferencia: capacidad de organización, planeación y administración (Borja y Castells, 2000).

Las redes de ciudades también pueden generar deseconomías de escala, problemas de coordinación por divergencia de prioridades y formas de actuar, diferencias en capacidades de gestión, desigualdades en el grado de desarrollo, relaciones de poder al interior de la red, dependencia con el gobierno central y limitaciones políticas y burocráticas, entre otros elementos, que determinan la estabilidad y supervivencia de la red.

Existen dos enfoques que han estudiado y promovido la formación de redes de ciudades. Uno de ellos es la economía urbana, que estudia las redes de cooperación

espontáneas entre centros de aglomeración económica, para la generación de economías externas. El otro enfoque es el de la cooperación descentralizada, que estudia la cooperación entre ciudades como una forma de gestionar ayuda para el desarrollo. Describiremos ambas aproximaciones en un intento por clarificar los conceptos, entender las diferentes clases de redes de ciudades y tomar los elementos de utilidad para el estudio de las redes desde la óptica de las políticas públicas.

### **Las redes desde la economía urbana**

La economía urbana es una aplicación de la economía que estudia las condiciones urbanas que permiten el logro de externalidades positivas a las empresas y su incorporación al proceso de producción. El interés de la disciplina son las redes naturales o espontáneas entre empresas y agentes, que pertenecen a regiones cercanas con el fin de generar economías externas en términos de conocimiento y tecnología.

Las externalidades se dan cuando las empresas disfrutan de ventajas que provienen de fuera de la propia empresa, que permiten rendimientos crecientes en una industria, aunque las empresas que la forman operen con curvas de competencia perfecta (Marshall, 1920). Las economías externas difieren del concepto clásico de externalidades al tomar a la unidad urbana como unidad de análisis y no a la empresa.

En la economía urbana se distinguen dos fuentes de externalidades territoriales. Economías de aglomeración que se refieren a las ventajas surgidas a partir de la concentración de población y actividades. Y economías externas, que son ventajas dinámicas (no estáticas territorialmente) derivadas de la interacción entre unidades urbanas

entre las que existe un vínculo de red<sup>9</sup> (Boix, 2003). Las economías de red o derivadas de la participación en una red de ciudades se ubican dentro de las economías externas.

El paradigma de redes de ciudades afirma que existen economías asociadas a la existencia de redes de ciudades, según las características de los nodos y de las características de la interacción. Estas economías son fuente de rendimientos crecientes y ventajas competitivas que contribuyen al crecimiento de las economías urbanas (Boix, 2003).

Las redes de ciudades pueden generar externalidades de complementariedad, de integración vertical y horizontal y de cooperación entre centros. Las ventajas de pertenecer a la red se incrementan con un mayor número de participantes, al existir una mayor cantidad de información y de buenas prácticas por compartir (Capello, 2000).

Con respecto a la administración pública, la participación en una red permite mayor eficiencia en la toma de decisiones al contar con información adicional y por la obtención de *know how*. Una mayor cantidad de información reduce la incertidumbre, el riesgo y las asimetrías de información que afectan la implementación de las políticas públicas. Las buenas prácticas de unas ciudades afectan la eficiencia de las políticas en otras ciudades participantes. Innovaciones técnicas o nuevas formas de organización pueden ser el punto de partida para nuevas políticas públicas en las ciudades participantes en la red (Capello, 2000).

Entre los primeros estudios relacionados con las redes de ciudades están el de Pred (1977), que analiza unidades urbanas individuales pero interdependientes con otras regiones, para medir esta interdependencia usa el flujo de información especializada.

---

<sup>9</sup> Para el estudio de economías de aglomeración ver: Moomaw 1983; Rosenthal y Strange 2003. Para el tema de economías externas desde la economía urbana ver: Pred 1977; Dematteis 1989; Camagni y Salone 1993; Capello 2000.



Posteriormente, Camagni (1993) define las redes como sistemas de relaciones horizontales, no jerárquicas, entre centros especializados, proporcionando externalidades de integración o de sinergia/cooperación.

Batten (1995) percibe las redes como dos o más ciudades independientes que se esfuerzan por cooperar para obtener economías de escala. Vartiainen (1997) por su parte, estudia la cooperación inter-urbana de ciudades y otros actores para desarrollar sinergias. En general son pocos y recientes los estudios sobre externalidades de red, principalmente por las dificultades metodológicas para medir flujos o intercambios, muchas veces intangibles<sup>10</sup>. Actualmente se pueden destacar los estudios de Camagni y Capello (2000) en Italia y los de Trullen y Boix (2003, 2004) en España.

Según la Comisión Europea, las redes de ciudades constituyen un acuerdo formal entre socios relevantes, o diferentes niveles territoriales (regional, nacional, transnacional) de industrias específicas, que participan y cooperan para obtener economías de escala. Las características generales más importantes de las redes son:

- La posibilidad de coexistencia de estructuras jerárquicas y no-jerárquicas
- La relación de cooperación-competencia entre ciudades, con acuerdos cooperativos en materia de provisión de infraestructuras, transferencia de conocimientos.
- La generación de ventajas (economías externas y economías de club) relacionadas con la organización de la estructura urbana y la interacción entre sus ciudades (Camagni, 1993).

La efectividad de la red depende de factores como la complementariedad, sinergia, la morfología de la red, la intensidad en el uso de la red y los efectos de *feedback* (Boix,

---

<sup>10</sup> Según Boix la naturaleza de las externalidades es intangible por lo tanto en los estudios sólo se pueden conseguir aproximaciones.

2003). La capacidad de formar redes está directamente relacionada con la tradición histórica de relación y cooperación, el número y calidad de las relaciones, la proximidad geográfica, la homogeneidad en el proceso de desarrollo y el marco institucional (Neuchwander y Bether, 1992). Existen diferentes clases de redes, se pueden clasificar según el principio de formación, según la calidad de las relaciones y según el ámbito territorial.

Según el principio de formación e intercambio:

*Redes naturales*: las relaciones socioeconómicas entre los agentes de dos unidades urbanas generan una red o esquema de relaciones de forma espontánea. Se dan redes de intercambio de flujos, de personas, bienes, información o capitales sobre una base de infraestructura.

*Redes de cooperación y políticas*: aparecen como consecuencia de un pacto entre los gobiernos locales. También reciben el nombre de redes de cooperación explícita pues se desarrollan actividades de planificación, *lobbying*, realización e intercambio de experiencias alrededor de políticas públicas. La existencia de un tipo de red no es incompatible con la otra, sino que pueden reforzarse.

Según el tipo de relaciones:

*Redes verticales o jerárquicas*: son aquellas que se establecen entre nodos de diferente rango, donde existen relaciones de dominación entre nodos.

*Redes horizontales o equipotenciales*: se establecen entre nodos del mismo rango, donde no existe posición dominante. Pueden establecerse entre ciudades de diferente rango, siempre que no exista una relación de dominación.

Según el ámbito territorial:

*Redes regionales*: son redes que surgen en municipios cercanos o zonas conurbadas.

*Redes nacionales*: son redes que involucran diferentes actores dentro del mismo país.

*Redes mundiales*: son redes que trascienden las fronteras y asocian a ciudades de varios países.

Como se había mencionado, son escasos los estudios sobre los costos y beneficios de las redes de ciudades. Actualmente se usan como indicadores, flujos como llamadas telefónicas o desplazamientos de personas entre dos puntos de la red. Sin embargo muchas de las economías externas de la red son intangibles, dificultando así la medición de las relaciones y la realización de estudios concluyentes.

La medición de las externalidades de red dentro de la economía urbana se ha abordado en los estudios de Trullén y Boix (2001) y Capello (2000). En Trullén y Boix (2001) se combinan los paradigmas de las redes de ciudades y la economía del conocimiento. La medición se llevó a cabo sobre una red regional de ciudades en Cataluña y se llega a demostrar que existe una relación causal entre las unidades urbanas formando redes de ciudades y la generación de economías externas que afectan el crecimiento y el desarrollo urbano (Trullén y Boix, 2001).

El trabajo de Capello (2000), se orientó a estudiar la relación entre la intensidad en el uso de la red y el grado de éxito en las políticas urbanas implementadas. El estudio incluye una aproximación cuantitativa de las ventajas del comportamiento en red, tomando como caso de estudio una red de cooperación en salud entre 36 ciudades europeas. Los resultados de esa investigación son de alta relevancia para nuestro estudio, los podemos sintetizar en:

- Las ventajas de pertenecer a una red de ciudades aumentan proporcionalmente al número de participantes en la red.
- Las externalidades de red se producen cuando los resultados positivos de una ciudad en una política influyen en otras ciudades participantes. Las mejores prácticas tienden a influir positivamente en la eficiencia y desempeño de los miembros de la red.
- Los logros de la red dependen de la seriedad, la flexibilidad y la actitud abierta de los miembros.
- El mejor desempeño y la mayor eficiencia se evidencian en políticas urbanas exitosas.
- El uso intenso de la red puede aumentar las externalidades.
- Un comportamiento cooperativo de parte de la red incrementa las posibilidades de generar externalidades positivas (Capello, 2002).

Los estudios sobre las redes de ciudades desde la economía urbana revelan la existencia de ventajas para los participantes pero también de elementos que determinan los resultados. Como beneficios se puede destacar el mayor volumen de información y el acceso a soluciones puestas en práctica en otros contextos que mejoran el proceso de políticas públicas. Como elementos críticos se puede destacar el comportamiento de los actores en la red; una actitud de cooperación, compromiso y continuidad son factores que determinan los resultados que se pueden obtener dentro de la red.

### **Las redes de ciudades desde la cooperación descentralizada**

Las redes de ciudades también han sido abordadas y promovidas desde una perspectiva más empírica que es la de ayuda para el desarrollo. Estas asociaciones han sido acuñadas con diferentes nombres como *city to city cooperation (C2C)*, *twinning* o *decentralized*

*cooperation*. Con algunas diferencias entre estos términos, todos implican el relacionamiento de ciudades de diferentes países para promover el desarrollo.

La aparición de estos esquemas se debe a la combinación de dos factores: la búsqueda de nuevas formas de distribución de la ayuda para el desarrollo y la dinamización de las relaciones internacionales del municipio (Hafteck, 2003). Al igual que en el enfoque de la economía urbana, son pocos los estudios que exploran el impacto de las relaciones de cooperación entre locales como instrumentos para promover el desarrollo.

El término *decentralized cooperation* tiene que ver con cualquier tipo de cooperación entre cuerpos descentralizados, como los gobiernos locales. Las definiciones de la Unión Europea, del Banco Mundial y de la Red de Ciudades IULA (Internacional Union of Local Authorities) coinciden en que la cooperación descentralizada está inscrita dentro del contexto de la ayuda para el desarrollo.

La cooperación descentralizada implica un compromiso formal entre los participantes, la participación de actores locales de diferentes países como agentes principales y el acompañamiento de la sociedad civil, del sector privado y del voluntario. Además la existencia de relaciones de colaboración para el logro de objetivos de desarrollo y el intercambio de personas, *know how* o recursos (Hafteck, 2003).

El concepto de cooperación descentralizada empezó a ser usado por los organismos internacionales en la década de los ochenta. Como producto de los procesos de urbanización, empobrecimiento, globalización y de la crisis en el modelo asistencialista, implementado por medio de ONG's<sup>11</sup>, los donantes y organismos internacionales

---

<sup>11</sup> Los problemas con la distribución de ayuda por medio de las ONG's se presentaron por la dificultad de cumplir los objetivos y los problemas financieros debido a los altos costos administrativos del funcionamiento de las ONG's y la dependencia de recursos con los donantes.

empezaron a dedicar mayor importancia al nivel local y a buscar formas alternativas de distribuir la ayuda para el desarrollo.

Además del papel de los organismos internacionales en la creación de las redes de ciudades, la dinamización de las relaciones internacionales entre municipios dio pie a la expansión de estos esquemas de cooperación. Desde los años 50, los programas de *twinnings* en Europa o *sister cities* en Estados Unidos dieron inicio a las relaciones de intercambio de personas, ideas, conocimiento técnico y bienes entre ciudades.

En la década del 60, la *United Towns Organization* (UTO) haciendo *lobbying* ante las Naciones Unidas logró que se incluyeran los programas de *city twinning* dentro de los esquemas de cooperación internacional. En la promoción de la hermandad de ciudades también participó el *Council of European Municipalities and Regions* (CEMR), que hoy cuenta con más de 100.000 socios en 27 países y proclama haber promovido 9000 programas de *twinnings* dentro de Europa.

Los programas de *sister city* en Estados Unidos no tienen una delimitación territorial, son de perspectiva global. La primera ONG creada fue *Sister Cities International* en 1967, con el objetivo de promover el intercambio entre personas y aminorar el riesgo de conflictos. Actualmente la organización promueve relaciones culturales, educativas, municipales, de negocios y para proyectos. Otra de las redes importantes que manejan recursos para el desarrollo provenientes de la agencia USAID, es *International City Management Association* ICMA, que reúne funcionarios y gerentes locales para compartir experiencias exitosas de gestión y de mejorar la profesionalización de los funcionarios.

Recientemente, el término *City to City Cooperation* o C2C ha surgido como aglutinante de cualquier tipo de relaciones entre autoridades locales en dos o más países para asuntos de mutuo interés (UN-Habitat, 2002). La expansión de C2C se dio desde el

*City Summit*, evento realizado en Estambul en 1996, donde la Agenda Habitat se propuso resaltar la importancia de las ciudades como interlocutoras de las necesidades de la ciudadanía y como agentes en la lucha contra la pobreza. C2C es reconocido hoy como una de las herramientas para fortalecer las capacidades de resolución de problemas a nivel local.

La Agenda Habitat reconoce a las ciudades como contrapartes esenciales de los gobiernos nacionales y de los organismos internacionales en la tarea de convertir los compromisos económicos, sociales y ambientales en acciones efectivas. Actualmente el programa Habitat de Naciones Unidas trabaja con las redes internacionales de ciudades más importantes, con el fin de involucrar a las ciudades en el desarrollo de los proyectos para el desarrollo.

La cooperación bajo este marco es muy común entre ciudades del hemisferio Norte, pero más escasa en regiones menos desarrolladas. Debido a las limitaciones de recursos y de autonomía política, adquirir compromisos se convierte en una tarea más difícil para los gobiernos locales. Sin embargo, la C2C entre Norte y Sur empieza a fortalecerse como una estrategia para el fortalecimiento institucional y la lucha contra la pobreza.

### **Las redes en América Latina y el mundo**

En la década de los noventa en América Latina se configuraron algunas redes de municipios de diferentes países. Estas redes desde su creación han sido espacios de debate sobre el tema de descentralización y mecanismos de presión para el fortalecimiento de los gobiernos locales, pero no han logrado consolidarse en instancias para la implementación de programas de cooperación en políticas públicas.

A nivel regional existe la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA), que es una organización regional sin fines de lucro, creada en 1991. FEMICA

reúne a los 1198 municipios de Centroamérica, a cuerpos académicos y organizaciones sociales, con el objetivo de promover el desarrollo del municipio en la región. Por el bajo grado de descentralización en esta región, la red realiza actividades principalmente de *lobbyng* y de debate.

Otra red es la de Mercociudades, creada en 1995. Cuenta actualmente con 138 ciudades pertenecientes a Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Chile y Bolivia, ciudades donde habitan más de 72 millones de personas. La red se ha convertido en una instancia para defender los intereses de las ciudades frente a los órganos de gobierno del MERCOSUR.

Como parte de la Comunidad Andina en el 2003 se creó la Red Andina de Ciudades con la participación de treinta ciudades. Dentro de esta instancia se creó también el Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales. Hasta el momento se han realizado algunos foros de discusión para compartir experiencias exitosas y se vislumbra la posibilidad de diseñar una política común de desarrollo territorial y competitividad.

A nivel mundial, existe la red Ciudades y Gobiernos Locales Unidos o *United Cities and Local Governments* (UCLG). Su propósito es fomentar los valores, objetivos e intereses de las ciudades y los gobiernos locales de todo el planeta. Es la organización de gobiernos locales más grande del mundo, pues integra a municipios o ciudades de 100 países.

Esta red global cuenta con órganos de gobierno democráticos como la Asamblea General, que integra representantes de todos los municipios miembros, el Consejo Mundial que tiene 318 representantes locales electos en cada región y el Bureau Ejecutivo con 106 de los representantes del Consejo. La red tiene secciones regionales en África, Asia-Pacífico, Europa, América Latina, Medio Oriente y Asia del Oeste y América del Norte.



La sección para América Latina es la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA). La seccional cuenta con un centro de capacitación llamado CELCADEL para temas como: desarrollo institucional, servicios públicos, gerencia financiera, evaluación de proyectos, planificación participativa, relaciones intermunicipales, políticas para la equidad de género y desarrollo económico local.

Con respecto a los programas de cooperación entre dos ciudades o twinnings, desde hace décadas se han creado hermanamientos entre ciudades latinoamericanas y norteamericanas. El programa de Sister Cities tiene actualmente más de mil programas de cooperación, de los que 260 se dan en América Latina. A pesar de que aparentemente existen un buen número de relaciones entre locales, los acercamientos entre ciudades latinoamericanas son escasos, hasta ahora se empiezan a dar en temas específicos, como por ejemplo el festival cultural realizado entre Buenos Aires, Argentina y Medellín, Colombia.

Es natural que el proceso de cooperación y relacionamiento de ciudades con el exterior hasta ahora empiece a consolidarse en América Latina. Los municipios de la región se están fortaleciendo gracias a la mayor independencia financiera, administrativa y política que han recibido, con mayor avance en algunos países como Colombia y Chile y en menor grado en Centro América. En general, las ciudades latinoamericanas históricamente han presentado bajos índices de relacionamiento con el exterior.

Una evidencia del débil grado de integración de las ciudades latinoamericanas, es un estudio del grupo *Globalization and World Cities Study Group and Network* de la Universidad de Loughsborough en Reino Unido, que aproxima el grado de "mundialización" de las principales ciudades del mundo, clasificándolas en 3 categorías: alfa, beta y gamma. En América Latina no existe ninguna ciudad en la categoría superior o

Alfa, en el segundo nivel o Beta se encuentran Ciudad de México y Sao Paulo. En categorías inferiores se ubican Caracas y Santiago, Buenos Aires y por último Rio de Janeiro, Lima y Montevideo (Beaverstok, Smith & Taylor, 1999; Fossaert, 2001).

Otra evidencia la pueden dar las Asociaciones de Gobiernos Locales, de las que entre el 70 y el 75% recibe asistencia financiera y técnica de organismos internacionales, pero solo una minoría 30% tiene interlocución política con ellas. La tendencia predominante de las asociaciones ha sido hacia la interacción con pocos organismos internacionales (Quintero, 2005).

Como vimos, el tema de redes de ciudades ha sido abordado desde dos diferentes perspectivas. En la economía urbana las redes son acuerdos espontáneos donde no necesariamente existen relaciones de dominación, sino de competencia a partir de la cooperación. En las redes vistas desde la ayuda para el desarrollo se busca un instrumento para entregar recursos y para la implementación de políticas asistencialistas. En América Latina existen redes de ambos tipos, aunque las que han sido constituidas por voluntad de los gobiernos locales aún no llegan a una fase de maduración que les permita implementar programas de cooperación en políticas públicas.

## **Capítulo 2**

### **Las redes como iniciativa local para la cooperación en políticas públicas**

Después de analizar los cambios producidos por la globalización sobre la acción gubernamental municipal y ver los dos enfoques hacia el tema de redes: el de la economía urbana y el de la cooperación para el desarrollo se pueden resaltar varios elementos:

- Los procesos de globalización, urbanización, descentralización y democratización han situado a las ciudades como actores principales dentro del proceso de desarrollo.
- La mayor complejidad de los problemas sociales y la necesidad de competir ha motivado el relacionamiento con otras ciudades del mismo o diferente país.
- Existe una nueva concepción de los procesos sociales, bajo el paradigma de la red, aparecen la sociedad red (Castells, 1996), el gobierno en red (Gomá y Blanco, 2003) o las ciudades en red (Camagni, 1993). La metáfora de la red abarca la flexibilidad y la cooperación necesarias para responder al contexto complejo de hoy.
- La cooperación entre ciudades de países desarrollados ha surgido como una estrategia para mejorar la competitividad, profundizar la integración y para actividades de lobbyng.
- Los esquemas de cooperación entre ciudades del Norte y del Sur hace parte de una estrategia para distribuir ayuda para el desarrollo dentro de un marco asistencialista.
- Las redes permiten a sus miembros obtener externalidades positivas o ventajas en la implementación de políticas públicas. Las buenas prácticas incentivan el buen desempeño y la eficiencia en el resto de miembros de la red. Las redes de ciudades pueden ser un instrumento para el mejoramiento en la prestación de servicios públicos a nivel local.
- La obtención de ventajas a partir de la red está determinada por el compromiso y seriedad de los miembros, por la intensidad de su uso y la cooperación de los participantes.

Retomando la línea de argumentación podemos decir que a partir de la globalización y del cambio en el rol del Estado, los gobiernos locales han tenido que asumir importantes funciones dentro de la esfera de la acción gubernamental. Los nuevos temas en la agenda municipal plantean la necesidad de recurrir a nuevos mecanismos de gestión basados en la cooperación, uno de estos son las redes de ciudades. Atendiendo el problema del débil relacionamiento de los municipios en América Latina, esperamos contribuir a la discusión mostrando los posibles beneficios en la prestación de servicios públicos o en la implementación de programas gubernamentales por pertenecer a una red de ciudades.

Nos alejamos del enfoque de redes propuesto desde la economía urbana, pues se centra exclusivamente en las redes espontáneas entre empresas de diferentes ciudades para obtener economías externas en el proceso de producción. Éste enfoque no toma como actor principal al gobierno local, que es la prioridad en este análisis. El enfoque de la ayuda para el desarrollo resulta pertinente puesto que muchas de las redes que existen actualmente en América Latina están inscritas dentro del contexto de cooperación Norte-Sur. Sin embargo, desde ahora se puede empezar a desarrollar un enfoque de las redes de ciudades desde las políticas públicas, para analizar el impacto de estos esquemas de cooperación en la gestión municipal.

El modelo de redes que nos interesa estudiar es en el que se desarrollan acuerdos formales de cooperación entre gobiernos locales de diferentes países, que persiguen objetivos conjuntos. El concepto de red de ciudades pertinente en esta investigación tiene que ver con la existencia de relaciones horizontales y formales de cooperación emanadas de la voluntad de dos o más instancias locales de diferentes países para obtener herramientas que mejoren en el proceso de políticas públicas.

Como ya hemos visto, éste tipo de redes en América Latina están en proceso de desarrollo. La mayoría de las existentes son espacios de discusión y debate sobre el tema de descentralización o se han creado bajo el auspicio de organismos internacionales. Hacia futuro y después del proceso de institucionalización y maduración de las redes existentes, se puede esperar que las redes lleguen a establecer programas concretos de acción y que ayuden así al fortalecimiento de relaciones entre unidades del nivel local al interior de la región.

La propuesta fundamental de la investigación se dirige hacia la necesidad de incrementar el grado de relacionamiento entre las ciudades latinoamericanas, como una forma de profundizar la integración regional, de compartir experiencias exitosas para mejorar el proceso de políticas públicas y de incidir en las decisiones que afectan a las ciudades.

Una problemática existente hoy, es el bajo grado de interacción y de cooperación entre las ciudades y municipios latinoamericanos, que se evidencia en la débil tendencia a la formación de redes. Esta situación se percibe como una ventana de oportunidad y como un tema que debe ser explorado a profundidad en la región. La investigación pretende contribuir con el análisis de los elementos que permiten hacer un buen uso de la red y obtener ventajas a los gobiernos locales.

Las preguntas que guían el análisis son: ¿existen beneficios para el nivel local derivados de la participación en redes? y ¿qué factores inciden en el aprovechamiento de la cooperación en las redes de ciudades? Nuestra hipótesis es que la participación de los gobiernos municipales en la red, mejora la implementación de un programa o política y aumenta las posibilidades de éxito, entendiéndose éxito como el cumplimiento de los objetivos propuestos. La participación en la red ofrece mayores recursos de información

afectando positivamente la toma de decisiones y la implementación de políticas. En el caso contrario, los municipios que no pertenecen a una red tienen menor posibilidad de éxito en la implementación de la política pública.

El supuesto básico que hemos adoptado es que la participación en las redes de ciudades permite la generación de externalidades positivas a los gobiernos municipales en su proceso de diseño e implementación de políticas públicas. En ese sentido, las redes de ciudades pueden contribuir con el desarrollo social y la calidad de vida si inciden positivamente en la prestación de servicios más eficientes.

Para comprobar esta afirmación dentro el contexto latinoamericano, hemos elegido el caso mexicano por las condiciones crecientes de descentralización en que se encuentran los municipios, por el desarrollo de nuevas formas de gestión municipal, el crecimiento del asociativismo municipal y porque en México se han dado iniciativas concretas que fomentan la cooperación y asistencia técnica entre ciudades de diferentes países.

La hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en México durante 70 años, permitió la articulación de un modelo de gobierno marcado por las fuertes relaciones centralistas y jerárquicas. El nivel municipal había sido hasta 1999 una entidad administrativa sin mucha capacidad de decisión. La reforma al artículo 115 de la Constitución Nacional en 1999, replanteó el esquema de distribución de responsabilidades entre los tres órdenes de gobierno, dio el reconocimiento a los municipios como unidad política y les transfirió fuentes de ingresos propios.

Las competencias asignadas constitucionalmente al gobierno municipal comprenden la prestación de: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, recolección de basuras, mercados, panteones, rastros, espacio público y seguridad pública y tránsito. Para operar los servicios, se puede recurrir a diferentes esquemas: prestación directa,

concesión, convenio con el nivel estatal, organismo descentralizado, empresa paramunicipal, fideicomiso o asociación de municipios.

Actualmente, dentro del contexto de apertura democrática, los municipios experimentan dificultades por la polarización entre los órdenes de gobierno en manos de diferentes partidos políticos, además un problema concreto de continuidad en la acción pública. El trienio con que cuenta cada gobernante se ha convertido en un obstáculo para el aprendizaje y para el desarrollo de una visión a largo plazo a nivel municipal (Cabrero, 2003).

Los municipios mexicanos han enfrentado el reto de la descentralización a diferentes velocidades y dependiendo de las capacidades institucionales de cada ente territorial. Los municipios ubicados al norte presentan una mayor capacidad para asumir programas de reforma y nuevos instrumentos de gestión que los municipios del sur, en los que hasta ahora se fortalecen las capacidades administrativas básicas (Cabrero, 1999).

Según la encuesta sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000 realizada por INDESOL e INEGI, el servicio más problemático para la administración municipal es el de agua potable (García del Castillo, 2003). La mayoría de alcaldes locales expresa la dificultad de lograr niveles aceptables de cobertura y la operación del servicio en una forma eficiente. Este hecho nos ha llevado a seleccionar el servicio de agua potable como objeto de estudio en esta investigación.

Las dificultades en la prestación del servicio de agua potable tienen que ver con problemas operativos, políticos e institucionales. En el área operativa se presentan ineficiencias en la operación debido a pérdidas de agua, bajos niveles de cobranza, exceso de personal, tarifas distorsionadas y abundancia de subsidios cruzados. Entre los problemas institucionales están la escasa continuidad de las estrategias de los organismos operadores,

el predominio de criterios políticos en la fijación de tarifas y en la cobranza y la falta de independencia administrativa (Hernández y Villagómez, 2000: 372).

Por la alta complejidad del servicio, es en agua potable donde mayor innovación se ha presentado en cuanto a esquemas de prestación del servicio. Se ha incorporado al sector privado, a la comunidad o se ha recurrido a la asociación de municipios. En el área de agua potable es en donde se presenta un mayor grado de asociatividad de municipios, sin ser exclusiva la tendencia de municipios urbanos, pues es en el área rural donde se acude con mayor frecuencia a estos esquemas de cooperación (Santín, 1999). Esto nos indica que en agua potable puede haber una mayor receptividad de los municipios hacia estrategias de cooperación.



## **Capítulo 3**

### **Metodología**

El objetivo de esta investigación es evaluar la existencia de ventajas o externalidades positivas para el proceso de políticas públicas y la prestación de servicios públicos a nivel municipal, a partir de la participación en redes de ciudades o municipios. También determinar los factores que permiten un mayor o menor aprovechamiento de la cooperación dentro de la red.

La hipótesis es que la participación de los gobiernos municipales en la red ofrece mayores recursos de información para el proceso de hechura de un programa o política pública y en esa medida incrementa las posibilidades de éxito en la implementación, entendiéndose éxito como el cumplimiento de los objetivos de la política. Se entiende que los municipios que no pertenecen a una red, no acceden a estos recursos y en esa medida tienen menor posibilidad de éxito en la implementación del programa o política pública. Nuestro objetivo es explicar los avances en la prestación del servicio de agua potable específicamente, obtenidos a partir de la red y definir los factores que inciden en la obtención de resultados.

La metodología para probar la hipótesis es el estudio de caso. Se realizará un estudio al interior de la red, en el que se comparará los resultados obtenidos a partir de la cooperación proveída por la red de ciudades, en el área de agua potable en dos municipios. Los municipios elegidos para el estudio fueron Zapotlán el Grande y Ocotlán, ubicados en el Estado de Jalisco al occidente del país.

La selección de los municipios se ha realizado bajo dos criterios. El primero, como se mencionó, fue la participación del municipio en una red de ciudades para poder contrastar y valorar el impacto de la cooperación técnica obtenida en la red. En segundo

lugar, los municipios debían haber implementado recomendaciones fruto de la cooperación dentro de la red en algún área de la administración municipal y haber obtenido algunos avances en ese sector.

Como el sector elegido para la investigación es el de agua potable<sup>12</sup>, la variable a explicar o dependiente es el éxito de las estrategias municipales para mejorar la operación del servicio de agua potable en el periodo 1998-2000. Este periodo coincide con el periodo implementación del programa de cooperación entre ciudades. El éxito de la estrategia se medirá a partir del grado de cumplimiento de los objetivos formulados.

Las variables independientes son la autonomía financiera de la entidad que presta el servicio, la capacidad administrativa y los recursos de conocimiento e información<sup>13</sup>. Cuando el operador del servicio cuente con mayor autonomía financiera, una mayor capacidad institucional y mayores recursos de información se podría esperar una estrategia de mayor éxito. En el momento en que se den estas tres condiciones la estrategia será más exitosa en términos del grado de cumplimiento de los objetivos planteados en la fase de diseño.

Se ha incluido la autonomía financiera de la dependencia que opera el servicio<sup>14</sup> porque la posibilidad de decidir sobre la destinación de los recursos es un elemento determinante en la capacidad para realizar inversión en infraestructura y en el mantenimiento de equipos, que inciden directamente en el grado de cobertura logrado por

---

<sup>12</sup> En México incluye el servicio de alcantarillado pero en el análisis nos centraremos en la prestación del servicio agua potable.

<sup>13</sup> Aunque podría pensarse que la abundancia del recurso hídrico es un elemento fundamental en la forma en que se presta el servicio, se ha decidido excluir esta variable del análisis porque en México la evidencia muestra que no es un elemento influyente en la eficiencia de la prestación del servicio. Son las zonas donde existe mayor disponibilidad de agua las que presentan menores niveles de cobertura y eficiencia. En la zona del norte, donde hay mayor escasez tienen una cobertura cercana al cien por ciento del servicio (Spiller y Savedoff 2000).

<sup>14</sup> Más adelante se explicará brevemente la estructura institucional del sector y cuáles son las modalidades de prestación del servicio a nivel municipal.

el operador y en la eficiencia en la prestación del servicio (CNA, Spiller y Savedoff 2000, Saltiel 2004).

La capacidad institucional en este estudio se entiende como la posibilidad de movilizar los recursos humanos, materiales, políticos, financieros y de información para el cumplimiento de los objetivos. El funcionamiento interno del organismo operador determina el grado de cumplimiento de los objetivos, la eficiencia y eficacia de los procesos desarrollados (Spiller y Savedoff, 2000). La eficiencia del organismo depende sus capacidades institucionales (Bravo y Castro 2004, García del Castillo 1994, Cabrero 2004).

El conocimiento e información del organismo incluye la experiencia y conocimiento de los funcionarios, las actividades de capacitación y el acceso a fuentes de información. Se ha construido esta variable por la escasa profesionalización de los funcionarios públicos en México y porque los municipios no cuentan con fuentes de información sobre soluciones a problemas concretos de gestión (García del Castillo 2002, Cabrero 2004). Además las limitaciones en el conocimiento sobre los recursos hídricos y la insuficiente capacitación de los operarios limita la prestación del servicio de agua potable a nivel local (Beazley y Daborn, 2004).

Como hemos argumentado, la participación en una red de ciudades posibilita el acceso a información sobre buenas prácticas o soluciones exitosas en otros contextos, de esta forma facilita a los organismos operadores mejorar la prestación del servicio (Capello 2000). También permite adquirir una mayor visión sobre la importancia de la planeación a largo plazo y sobre la necesidad de prestar eficientemente el servicio.

La variable de información y conocimiento es la de mayor influencia en el estudio según la hipótesis planteada, pues tiene relación directa con la participación en la red. La asistencia técnica canalizada a través de la red permite una mayor disponibilidad de

información. El mayor volumen de información y el reconocimiento de prácticas exitosas son elementos centrales de la participación en la red y que permitirán al organismo operador encontrar nuevas soluciones o ideas para mejorar la prestación del servicio. Los indicadores para determinar las variables independientes son:

*Variable 1. Autonomía financiera*

Manejo de la información contable

Autonomía sobre derechos recaudados

Planeación financiera

Autonomía para establecer tarifas

*Variable 2. Capacidad institucional*

Grado de autonomía del organismo: organismo descentralizado/dirección del Ayuntamiento

Existencia o no de reglamentos de funcionamiento y manuales de operación

Actualización de sistemas de información: años desde la última actualización del padrón

Antigüedad del personal: empleados con más de 10 años

Formación y antigüedad de los directivos del organismo

Relación con la ciudadanía: cultura de pago y cooperación en detección de fugas

Autonomía en el proceso de toma de decisiones

Relaciones con el Ayuntamiento y Cabildo

*Variable 3. Conocimiento e información*

Capacitación a funcionarios: número de sesiones

Pertenencia o no a una red de ciudades

Asistencia técnica externa: número de visitas y de expertos

Acceso a modelos de manuales de operación

Información sobre nuevos procedimientos y tecnologías

Cooperación con otros municipios

Asistencia de otras dependencias públicas

Los indicadores de autonomía financiera y capacidad institucional son pertinentes porque nos permitirán comparar a los dos organismos operadores, en términos de la cantidad de recursos financieros e institucionales y su capacidad de movilización para el cumplimiento de los objetivos de la política. Los indicadores han sido usados en diferentes estudios sobre agua potable y algunos en análisis de capacidad para la prestación de servicios a nivel local (Spiller y Savedoff 2000, Beazley y Daborn 2004, García del Castillo y Hernández 1994).

Los indicadores sobre información y conocimiento derivado de la red, constituyen una combinación que no se había usado en la literatura, que aunque seguramente presenta problemas de medición por el carácter intangible de la información obtenida a partir de la red, pretende encontrar formas de relacionar la participación en una red de ciudades y los resultados de la implementación de un programa público.

El estudio se apoyará en entrevistas a profundidad que nos permitirán recopilar la información de carácter cualitativo para las variables del estudio. Las entrevistas constituyen un instrumento valioso en los estudios comparativos porque permiten acercarse y comprender el contexto donde se desenvuelven los actores y el programa (Weiss, 1990). También permiten contrastar posturas y detectar elementos que los análisis cuantitativos pueden pasar por alto, como inconsistencias en los procesos o el cambio de objetivos o posturas de los participantes. Las entrevistas se harán a algunos actores principales como los miembros del organismo operador del servicio de agua y del Ayuntamiento y del Cabildo.

Las entrevistas para los miembros del organismo operador se centrarán en determinar qué beneficios aportó el programa, la situación actual del organismo y los elementos que influyeron en el aprovechamiento de la cooperación. La guía de entrevista puede encontrarse en el anexo 1. Las entrevistas para los funcionarios del Ayuntamiento pretenden evaluar el grado de prioridad que tiene el servicio de agua potable para la administración, determinar las motivaciones para participar en un programa de cooperación y el apoyo dado al organismo para la implementación de las recomendaciones recibidas de la red<sup>15</sup>.

En los dos municipios se busca encontrar los factores o elementos que les permitieron a aprovechar de una mejor o peor manera la asistencia técnica y que incidieron en el momento de adoptar las recomendaciones. Se intenta encontrar factores políticos, operativos y de capacidad institucional que inciden en el momento de participar en una iniciativa de cooperación.

### **La red y los municipios en estudio**

La red en estudio es la asociación ICMA (*Internacional City/County Management Association*), una red norteamericana que agrupa a mandatarios y funcionarios del nivel local con fines profesionales. Es una asociación fuertemente constituida e institucionalizada, que funciona desde 1924, con acciones en más de 40 países de Latinoamérica, Asia y África desde 1990. La sección especial para México opera desde 1992. ICMA promueve el intercambio de experiencias de gestión local y ofrece capacitación a los funcionarios municipales.

---

<sup>15</sup> En el Anexo 2 se pueden encontrar las transcripciones de las entrevistas realizadas.

Los programas de cooperación de ICMA en México involucran a diferentes actores: civiles, gubernamentales y privados. También participa la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo (USAID). Este programa es de los primeros programas de cooperación que promueve el trabajo conjunto entre ciudades norteamericanas y municipios mexicanos arrojando resultados concretos en políticas públicas.

Si tratamos de ubicar a ICMA dentro de las dos tipologías de redes que existen, las de la economía urbana y las de cooperación descentralizada<sup>16</sup> podemos situarla dentro de la segunda, las creadas dentro del contexto de la ayuda para el desarrollo. Aunque ICMA es una red independiente, la organización financia el programa en México con recursos de USAID y tiene como objetivo prestar asistencia a países con menor grado de desarrollo. El programa de cooperación en estudio, ha surgido como iniciativa de la red y de la agencia de cooperación, no del acuerdo voluntario de los gobiernos locales.

El programa a estudiar es el Programa Alianza México–Estados Unidos para el Desarrollo Municipal que se implementó bajo la coordinación de ICMA entre 1997 y 2003. Dentro de este programa hubo diferentes estrategias. Una de ellas y en la que nos concentraremos, fue el *Resource Cities Program* (RCP) en el que se promovió el intercambio y la cooperación técnica entre seis municipios en Jalisco y nueve ciudades norteamericanas<sup>17</sup>. Los seis municipios fueron elegidos por ICMA, después de una visita a 12 municipios acordados con el gobierno del estado, en función del tamaño y distancia a Guadalajara principalmente. De esos 12, se seleccionaron 6 con un modelo que se diseñó que incluyó entre otras variables, la situación financiera y la claridad de propósito de las autoridades y funcionarios al inicio del programa en 1998.

---

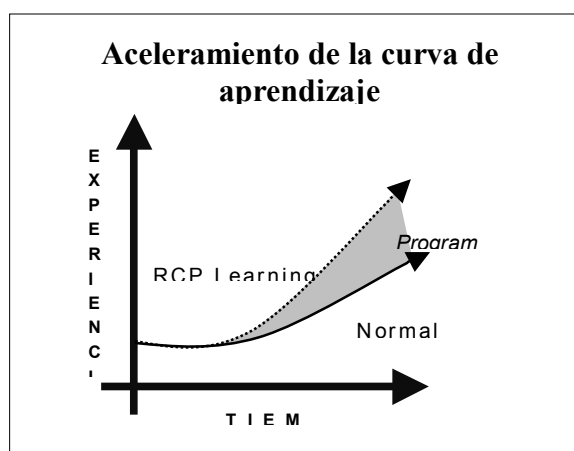
<sup>16</sup> La descripción de las redes según la economía urbana y cooperación descentralizada se encuentran en el capítulo de marco teórico.

<sup>17</sup> Información del *Program Performance Evaluation* (ICMA, 2001).

El objetivo general del *Resource Cities Program* era profundizar la colaboración técnica y mejorar el desempeño de los municipios mexicanos en áreas de servicios públicos y finanzas municipales. A corto plazo pretendía acelerar la curva de aprendizaje de los municipios elegidos, mostrando las mejores prácticas que han tenido las ciudades norteamericanas en la prestación de servicios. A largo plazo buscaba identificar las prácticas exitosas que podían ser replicadas en otros municipios mexicanos.

La introducción de nuevas tecnologías no constituyó un objetivo en sí mismo para el programa, pues se reconoció que los municipios tienen las herramientas para mejorar la gestión. El problema crítico para los municipios según ICMA es la experiencia y el tiempo para asimilar la información y tecnología que tienen bajo su responsabilidad. El programa buscaba acelerar entonces la curva de aprendizaje de los funcionarios municipales por medio de la interacción con funcionarios norteamericanos, para mejorar el manejo de la información y de las tecnologías disponibles. El gráfico ilustra el resultado esperado del programa.

Efectos esperados del *Resource Cities Program*



Fuente: ICMA (2000)



Los municipios seleccionados para el RCP fueron: Lagos de Moreno, Sayula, Zapotlán el Grande, Ocotlán, Zapotlanejo y San Juan de los Lagos. Como contraparte, contó con la cooperación de un consorcio de ciudades y condados en Arizona que incluyó Avondale, Bullhead City, Chandler, Gilbert, Pinal County, Scottsdale, Tempe, Tolleson, Yuma y Brea en California.

Equipos del *Resource Cities Program*

<b>Jalisco</b>	<b>Arizona</b>
Zapotlán el Grande	Yuma, Avondale & Gilbert
Sayula	Yuma, Avondale, Gilbert
Ocotlán	Pinal County, Tempe, Chandler
Zapotlanejo	Scottsdale
San Juan de los Lagos	Bullhead City, Tolleson, Brea, CA*
Lagos de Moreno	Bullhead City, Tolleson, Brea, CA

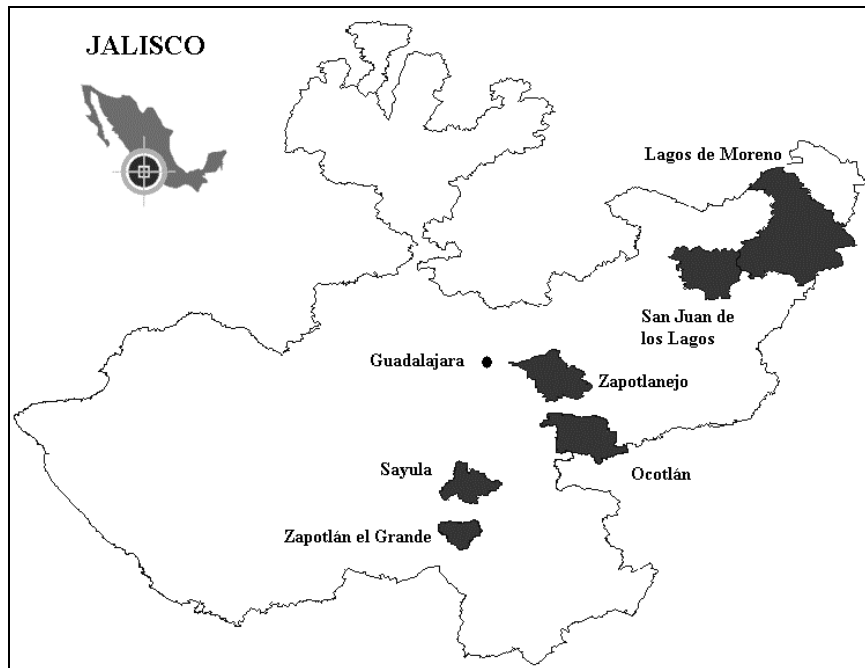
Fuente: ICMA Program Performance Evaluation

El programa incluyó la realización de dos visitas de funcionarios del Ayuntamiento a las ciudades correspondientes. En la primera participaron funcionarios políticos como el Presidente Municipal o los regidores y en la segunda los directores de las áreas en las que se había definido habría algún tipo de intercambio. También vinieron delegaciones de las ciudades norteamericanas a conocer el funcionamiento de los municipios mexicanos para detectar que recomendaciones se podrían dar para mejorar el desempeño.

---

\*Brea, California se unió al programa RCP México en Julio de 1999.

### Ubicación municipios del *Resource Cities Program*



Fuente: elaboración propia

Dentro de la cooperación en el área servicios públicos, en agua potable fue donde hubo un mayor flujo de asistencia técnica entre las ciudades y municipios del programa. La cooperación en ésta área contó con la participación de 13 expertos de las ciudades norteamericanas, mientras que la segunda en importancia, administración municipal contó con 9 expertos.

Los informes de ICMA (2002) sugieren que fue en agua potable donde hubo mayor intensidad en el uso de la red. Como se explicó anteriormente, la intensidad en el uso es uno de los factores que determinan el éxito de la red. Aunado a esto, la problemática que enfrenta el municipio para la prestación del servicio y la posibilidad que ofrece el tema para la formulación de indicadores más concretos nos ha llevado a elegir la política de agua potable como objeto de estudio.

El agua en México es propiedad de la Nación y su administración se caracteriza por la separación de las actividades de regulación y operación. La Comisión Nacional del Agua es la dependencia encargada de la formulación de políticas; el nivel estatal está encargado de la legislación, regulación y el apoyo a municipios; y el nivel municipal se encarga de la operación del servicio.

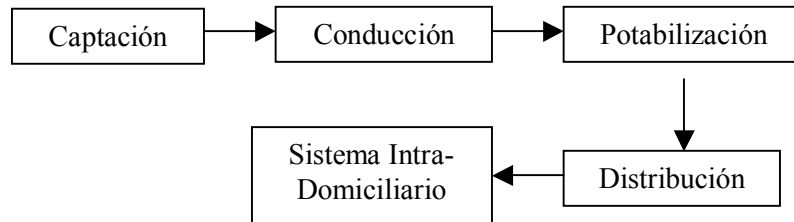
Dentro de la estructura institucional del sector también intervienen las Gerencias Regionales que administran el agua en las 13 regiones hidrológicas existentes en el país. Para la coordinación entre las dependencias y la participación de los usuarios están los Consejos de Cuenca, en donde interactúan y negocian la CNA, las dependencias y entidades de las tres instancias de gobierno y los usuarios de cada cuenca. A nivel estatal existen los Consejos Ciudadanos del Agua Estatales que son canales de participación ciudadana para la difusión de información del agua y fomentar su cuidado.

Existen en general dos esquemas de prestación del servicio, por medio de un organismo operador descentralizado o directamente desde una dirección en el gobierno municipal. Los municipios más grandes recurren en su mayoría a los organismos descentralizados, por la mayor complejidad en la prestación del servicio y los municipios más pequeños generalmente lo prestan directamente desde una dependencia del Ayuntamiento.

La constitución de un organismo descentralizado implica la autonomía financiera y administrativa para la operación del servicio. El municipio no tiene injerencia sobre las decisiones del organismo ni sobre las tarifas, lo que se busca es el auto financiamiento del organismo operador. Cuando el servicio se presta por medio de una dirección del Ayuntamiento, los recursos financieros y todas las decisiones de inversión se manejan

desde el Ayuntamiento. El proceso de operación en ambos casos incluye las siguientes etapas:

#### Sistema de operación de agua potable



Uno de los problemas más serios para la eficiente operación del servicio en los municipios es la falta de recursos financieros y humanos. La prestación del servicio requiere de inversiones cuantiosas para el mantenimiento de los equipos y para la actualización de información. La mayoría de los municipios en México presenta problemas de eficiencia en la operación por las altas pérdidas de agua (40%), una debilidad en la facturación y cobranza (sólo 30% del agua suministrada) y tarifas que no cubren los costos operativos y con subsidios.

A nivel administrativo e institucional, hay debilidades por la falta de continuidad en las políticas y por los cambios en el personal directivo en cada periodo de gobierno; la falta de coordinación entre niveles; el predominio de criterios políticos en la fijación de tarifas y en el uso de los derechos, en la cobranza y la falta de independencia administrativa (Bravo y Castro, 2004). En muchos de los estados las tarifas son reguladas por la legislación estatal restando así poder de decisión y margen de maniobra a los municipios u organismos operadores en la operación del servicio.

Como se mencionó, los municipios participantes en el programa de la red en el que se realizará la investigación son Zapotlán el Grande y Ocotlán. Fueron elegidos por ser

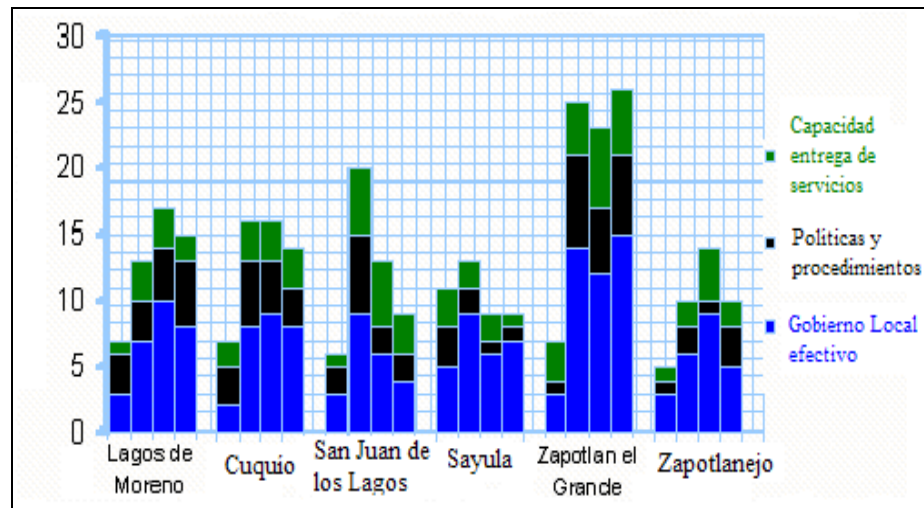
municipios donde se obtuvieron avances fruto de la cooperación técnica. El informe final de evaluación del programa (ICMA, 2004) hace especial énfasis en la dificultad de lograr buenos resultados por la falta de continuidad en los gobiernos municipales.

El programa abarcó entre 1998 y 2002, sin embargo, el periodo de estudio incluye hasta el 2000 porque fue el tiempo en el que hubo mayores intercambios entre las ciudades. Después del 2000, el cambio de administración significó un retroceso de los resultados ya obtenidos y el abandono de las recomendaciones obtenidas. El cambio de administración municipal impidió la incorporación de las recomendaciones técnicas a largo plazo. En los años cercanos a las elecciones, el mejoramiento administrativo dejaba de ser un objetivo principal (ICMA, 2002).

ICMA resaltó otra limitación que es la débil tendencia a incorporar las lecciones de gobierno de las administraciones anteriores. Zapotlán el Grande fue el único municipio que superó los problemas de continuidad y en el que se puede decir hubo impacto de largo plazo de la cooperación técnica.

El cuadro muestra los avances obtenidos al final del programa, según tres indicadores que calculó ICMA para evaluar el desempeño de los municipios, en el que se incluyen la efectividad del gobierno local, la capacidad para entregar servicios y las políticas y procedimientos. En el cuadro no aparece Ocotlán porque el municipio se retiró del programa en el 2000 con el cambio de administración y fue reemplazado por Cuquío.

## Desempeño municipal en el *Resource CitiesProgram*



Fuente: ICMA Program Performance Evaluation

En el gráfico, cada columna representa un año de los cuatro años del proyecto entre 1998 y 2001. Dentro del índice de gobierno efectivo se encuentra la cobertura de servicios públicos. Zapotlán el Grande fue el municipio que obtuvo mejores resultados durante toda la fase del proyecto, por eso se ha elegido como caso de estudio, por ser el municipio con mejor desempeño dentro del programa en general. La cabecera del municipio de Zapotlán el Grande se denomina Ciudad Guzmán.

El segundo municipio donde se llevará a cabo el estudio es Ocotlán. Según los criterios de selección mencionados, el municipio pertenece a la red de ciudades e implementó cambios en el área de agua potable como resultado de la cooperación obtenida en el programa. Las características básicas de los municipios se observan en el cuadro:

### Datos principales de Zapotlán el Grande y Ocotlán

Característica	Zapotlán	Ocotlán
Altura	1520 msnm	1530 msnm
Superficie	295 km <sup>2</sup>	247 km <sup>2</sup>
Clima y precipitación anual	Semi seco 700 mm <sup>3</sup>	Semi seco 810 mm <sup>3</sup>
Uso del suelo	Urbano y agrícola	Urbano y agrícola
% crecimiento pob. 90 – 00	1.6%	1.9%
Población total 2000	86.743 hab	84.200
Grado de marginación	Muy baja	Muy baja
Población Urbana	98.13 %	90.2%
Viviendas Totales 2000	19502	18836
% Viviendas con agua 2000	98.5%	92%
% Viviendas con energía	99.14%	99%

Fuente: elaboración propia con datos INEGI de 2000.

Como podemos ver en el cuadro, los municipios en estudio presentan características similares, ambos cuentan con una población que los ubica como ciudades medias y un grado de marginación igual. En las características geográficas y físicas no existen diferencias importantes. En materia de servicios públicos, el municipio de Ocotlán tiene un cubrimiento menor en agua y energía, que puede explicarse por el mayor volumen de población que habita en áreas rurales.

## **Capítulo 4**

### **Casos de Estudio**

La realización de un estudio de caso presenta algunas dificultades cuando se hace en retrospectiva. La temporalidad se convierte en un factor importante cuando el programa en estudio se ha realizado varios años atrás pues dificulta localizar a los actores participantes y es más probable que éstos no retengan información clara y precisa sobre cómo fue el proceso de implementación del programa.

En este caso de estudio ha sido difícil recabar la información porque no ha sido posible localizar a algunos miembros del gobierno del periodo 1998-2000, porque la información que recuerdan es superficial y porque en los Ayuntamientos desde hace poco se cuenta con un archivo completo sobre la gestión de administraciones anteriores<sup>18</sup>. Otros factores que dificultan la recolección de información es que el programa no fue una estrategia del Ayuntamiento por lo tanto no fue nodo central de las actividades del gobierno municipal, por eso es difícil que permanezca en la memoria de los funcionarios, y porque aún persisten intereses políticos y partidistas que motivan a los funcionarios a no revelar toda la información.

En el capítulo de resultados veremos un diagnóstico de la situación actual del servicio de agua potable en cada uno de los municipios, desglosando los aspectos autonomía financiera, capacidad institucional, conocimiento e información y el desempeño de los municipios en el programa de ICMA. A partir del diagnóstico podremos ver el impacto del programa en la condición actual del servicio. En segundo lugar se hará un análisis comparativo con el objetivo de definir los aspectos que facilitaron o limitaron el aprovechamiento de la cooperación obtenida dentro del programa.

---

<sup>18</sup> Entrevista con Rubén Medina, Ex Regidor y Vicepresidente Zapotlán el Grande, Junio 30 de 2005.



## **Zapotlán el Grande**

### *Cobertura, calidad y aspectos técnicos*

La investigación realizada en Zapotlán el Grande mostró que el municipio presenta problemas importantes en la prestación del servicio de agua potable. El municipio cuenta con una cobertura del 95%, un nivel de pérdidas del 37% y un 10% de tomas clandestinas. Las tuberías tienen una antigüedad de más de 50 años. Hasta 1995 el organismo funcionó de una forma más eficiente pues se contaba con el servicio durante todo el día para toda la población. A partir de ese año se empezó a perder capacidad de producción y junto con el crecimiento poblacional han ocasionado los problemas de cobertura y eficiencia actuales.

A pesar que existe buena disponibilidad de agua, la calidad y la continuidad no son buenas. El agua presenta altos niveles de hierro y manganeso que le dan un mal aspecto. El servicio se suspende en las noches para ahorrar costos de energía por el funcionamiento de los pozos. Las redes de distribución tienen una antigüedad de 50 años y no se ha iniciado un plan de renovación. Es importante también el problema de clandestinidad y de morosidad en el pago de derechos.

El padrón de usuarios está desactualizado y la decisión de reformarlo depende del Ayuntamiento. El crecimiento poblacional del municipio y la falta de información inciden en la debilidad para la recaudación. Según el último censo de INEGI, el municipio tenía una población de 86 mil habitantes, sin embargo se estima que actualmente existen aproximadamente 120 mil habitantes, sin que exista un dato preciso. El municipio no cuenta con micro ni macro medidores. En ese sentido, no puede determinar los costos de operación ni fijar tarifas adecuadas según el consumo domiciliario.

### *Autonomía Financiera*

Aunque el organismo operador “Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de Ciudad Guzmán” SAPACG se constituyó legalmente desde 1992, sólo funcionó de manera autónoma hasta 1995, año en el que el Ayuntamiento asumió nuevamente la operación del servicio. En este sentido, el organismo perdió la autonomía sobre los derechos recaudados para poder realizar planes de inversión y llevar un control de las actividades financieras.

La dependencia se encuentra localizada fuera de las oficinas del Ayuntamiento y en teoría es independiente en patrimonio y en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, en la práctica el organismo opera como una dependencia más del Ayuntamiento. La oficina de agua recibe el pago de los derechos diariamente pero, al final del día los recursos se transfieren a la cuenta de Tesorería. Es la oficina de Tesorería quien dispone los recursos que se destinarán a la operación del servicio de agua y los gastos del organismo operador. La contabilidad se lleva en la oficina de Tesorería y no existe mayor poder de decisión para emprender obras de mantenimiento o mejoramiento pues no es posible realizar una planeación financiera.

Tesorería realiza también parte de las actividades comerciales del organismo operador, por lo tanto se desconoce el número de contratos o padrón de usuarios, la política de facturación y cobranza, el número de tomas clasificadas, resultados contables pormenorizados y los conceptos del presupuesto de ingresos y egresos. Esta carencia de información impide la formulación de indicadores y la elaboración de un programa de inversiones anual<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Programa de Desarrollo Institucional para el SAPACG de Zapotlán el Grande elaborado por Jorge García Chavira en mayo de 2004 como Director del Depto. de Innovación y Calidad del SAPACG.

En cuanto a los recursos, el organismo opera en un contexto de incertidumbre pues no se conoce con exactitud cuantos recursos se le transferirán ni el momento en que se le depositarán. El patrimonio del organismo no está regularizado. No se tiene autonomía para gestionar las tarifas ni se tiene una política clara de cobranza.

En cuanto al tema de tarifas, éstas son bajas y no corresponden a los costos de operación ni a los niveles de inversión necesarios. La decisión del aumento de tarifas depende del Ayuntamiento y del Cabido, además deben ser aprobadas por el Congreso del Estado. Las figuras políticas no permiten un aumento en las tarifas porque les representa una pérdida de popularidad frente al electorado. También por razones políticas no existen estrategias fuertes y efectivas para recuperar la cartera vencida y castigar la clandestinidad.

### *Capacidad Institucional*

El organismo operador no cuenta con la capacidad administrativa e institucional para prestar un servicio eficiente. La dependencia carece de manuales de operación, no están bien definidas y difundidas las responsabilidades en el área administrativa. Aunque el personal operativo cuenta con la experiencia y conocimiento suficientes sobre cómo funciona el servicio, el nivel directivo no cuenta con un conocimiento profundo sobre las tareas a realizar. No existe un sistema de seguimiento, control y evaluación de las actividades. El organismo no dispone de los recursos materiales suficientes para el desempeñar la gestión. No existe una dependencia para la planeación ni un comité técnico y las dependencias manejan información y estadísticas diferentes.

La constitución de un organismo operador implica la creación de un Consejo de Administración, donde debe participar el Presidente Municipal, el Tesorero, algunos vocales y representantes de la ciudadanía. También incluye la creación de un comité

técnico y de una instancia que realice actividades de planeación. Sin embargo, en Zapotlán el Grande aunque existe el decreto de creación del organismo no se ha avanzado en la constitución de éstas instancias, por lo que el proceso de toma de decisiones sigue concentrado en el Ayuntamiento.

En el Programa de Desarrollo Institucional, un diagnóstico elaborado en mayo de 2004 elaborado para proponer cambios organizacionales se ha propuesto un modelo de organigrama<sup>20</sup> y se hace énfasis en la necesidad de crear los departamentos de planeación y contraloría interna y el comité técnico como dependencias auxiliares.

Dentro de SAPACG, el personal operativo cuenta con el conocimiento técnico y la experiencia suficiente para operar el servicio. Dentro del nivel directivo, el conocimiento y la experiencia lo tiene un ingeniero que ha trabajado desde 1986 en el sistema. Actualmente el funcionario trabaja en el organismo como consultor y adelanta un plan de modernización administrativa. Las relaciones con la comunidad son positivas, pues cooperan en los procesos de detección y reparación de fugas. Con el Ayuntamiento y el Cabildo las relaciones se caracterizan por la constante negociación en búsqueda de mayor autonomía y recursos financieros.

#### *Conocimiento, información y comportamiento en la red*

Sobre la asesoría en aspectos técnicos, el organismo acude a la CNA y al CEAS cuando enfrenta un problema de carácter operativo. Sin embargo, los funcionarios perciben que la Comisión Estatal de Agua presta mayor apoyo a los municipios conurbanos o más cercanos a la capital, descuidando los más alejados de la capital. Con respecto a actividades de capacitación, sólo esporádicamente se ofrecen cursos para directivos y rara vez para el

---

<sup>20</sup> Puede verse en Anexo 3.

personal operativo. Se puede decir que en el municipio no se considera tan importante el mejoramiento del recurso humano.

Sobre el desempeño del municipio dentro del programa de cooperación con ICMA, se estableció que aunque el municipio obtuvo buenos resultados globalmente, los avances no se dieron en el área de agua potable. Los mayores logros estuvieron en la parte de aguas residuales, tesorería y de seguridad como afirma Rubén Medina, Ex Vicepresidente de Zapotlán el Grande en el periodo 2000 – 2002.

“Con ICMA aprendimos todo el proceso de una planta de tratamiento, a definir procesos, hacer mapeos, conceptos, cómo medirlos, herramientas, formatos, manuales de operación y evaluación en el sector de tratamiento de aguas residuales. También se mejoró la imagen del policía como individuo, se aprendió como mejorar y manejar la relación con los proveedores. Se destinaron recursos para implementar las recomendaciones en tratamiento de aguas, al mismo tiempo que se trabajaba en el Ayuntamiento, que se implementó una política ambiental, se difundió la información en la sociedad para socializar el trabajo que se estaba haciendo”<sup>21</sup>

El problema por el que programa no dio buenos resultados en agua potable según el Director de ICMA Octavio Chávez, fue el perfil y el conocimiento del director del organismo operador. La falta de visión del funcionario impidió el buen aprovechamiento de la cooperación y la implementación de las recomendaciones. La continuidad de las recomendaciones estuvo limitada por la falta de visión, las prioridades y liderazgo para hacer los cambios necesarios. El director que estuvo en la fase de implementación se dedica

---

<sup>21</sup> Entrevista con Rubén Medina, Ex Regidor y Vicepresidente Zapotlán el Grande, Junio 30 de 2005.

al negocio de panadería y aunque en la entrevista afirmó tener los conocimientos necesarios para dirigir la dependencia, el director mostró cierta resistencia al aceptar las recomendaciones del organismo.

Las recomendaciones para Zapotlán el Grande dadas bajo el programa, incluían el diseño de un manual de procedimientos y operaciones para manejar el control de la presión. También el diseño de otro manual para la atención de detección y reparación de fugas. Entre las recomendaciones técnicas estaban el cambio del aceite usado en los pozos, de uno con base en petróleo a un aceite mineral o vegetal. Colocar una malla en los tanques de agua para impedir el acceso de roedores y otros contaminantes y comprar un equipo para probar la calidad del agua<sup>22</sup>.

Aunque el organismo siguió en un primer momento el procedimiento para la detección de fugas, éste fue abandonado en la siguiente administración. El resto de recomendaciones parecen no haberse tomado en cuenta. El organismo hoy en día no cuenta con ningún manual de funcionamiento. Las actividades del organismo operador se han centrado en los últimos años en el tratamiento de aguas residuales. En ese sentido, se han construido dos plantas de tratamiento que ya le permiten al municipio tratar el 100% de las aguas y frenar el proceso de contaminación de la laguna de Zapotlán<sup>23</sup>.

Se puede decir que la situación del servicio en Zapotlán el Grande no es óptima, existen serias limitaciones administrativas y técnicas que impiden la prestación eficiente del servicio. Las recomendaciones dadas a partir del programa de cooperación sobre mejoras al aparato organizacional no prosperaron y eso se refleja actualmente en la poca

---

<sup>22</sup> Recommendations for the municipalities US-Mexico Partnership Program for Municipal Development. Potable Water System. (ICMA, 2000).

<sup>23</sup> La conservación ecológica es una de las recomendaciones y de los compromisos asumidos por los municipios que forman parte de la reserva del Río Ayuquila, la cual tiene apoyo financiero del gobierno del estado y de Semarnat, la inversión del municipio ha sido muy pequeña pero sí es responsabilidad suya la operación de las plantas.

estructuración con que funciona la dependencia. El perfil del director en el momento de implementación del programa y la divergencia en las prioridades del organismo pueden explicar los pocos avances en el área de agua potable dentro del programa con ICMA.

## **Ocotlán**

### *Cobertura, calidad y aspectos técnicos*

El municipio de Ocotlán experimenta una problemática similar a la de la mayoría de municipios en el país. La antigüedad de las redes, la falta de cobertura y capacidad de producción y la debilidad organizacional son las limitaciones más importantes para prestar un buen servicio. La cobertura del servicio es del 78% y un 87% de alcantarillado.

La calidad del agua es buena, los pozos funcionan las 24 horas del día, las redes tienen una antigüedad de 30 años pero ya se han realizado algunos estudios para su renovación. La actualización de padrón se realiza cada año. Si se realiza macro medición, pero no hay un número importante de micro medidores. Uno de los problemas más importantes es el diámetro reducido de las tuberías y el tiempo de vida útil ya terminado.

### *Autonomía financiera*

En Ocotlán el servicio de agua potable funciona directamente desde una dependencia del Ayuntamiento. Aunque los actuales directivos apoyan la descentralización del servicio, no se ha llegado a un acuerdo político en el municipio para otorgar la autonomía financiera al organismo. Al depender del Ayuntamiento, la dependencia no tiene control sobre la actividad financiera ni cuenta con los recursos necesarios para invertir en el mejoramiento del servicio. El manejo contable y de los recursos sigue el mismo esquema descrito anteriormente en el otro caso de estudio.

Los proyectos de inversión están contemplados en el plan de desarrollo municipal, que cuando resulta aprobado por el Cabildo se envía a cada dirección para que ejecute las tareas correspondientes. El flujo financiero es el mismo que en Zapotlán el Grande, se recauda en la oficina operadora y se depositan diariamente los recursos a Tesorería. Es en Tesorería donde se hace la distribución de recursos para cada dirección y dónde se deciden que proporción se invierte.

### *Capacidad institucional*

Con respecto a la capacidad administrativa e institucional, el municipio ya cuenta con un reglamento para la operación del servicio y con algunos manuales de funcionamiento. El personal operativo cuenta con la experiencia y conocimiento suficientes, sin embargo en el nivel directivo hay un total desconocimiento sobre cómo operar el servicio. Por ejemplo, cuando el director fue cuestionado sobre el nivel de pérdidas de agua, el funcionario respondió que estas eran de un 1%, mientras que el promedio de pérdidas en México está entre el 35 y 40%. A la misma respuesta el Subdirector Técnico respondió que las pérdidas eran del 25%. El nombramiento del director se realiza por criterios políticos y no técnicos. Existe un problema de recursos financieros y materiales, además de una baja recaudación y una alta cartera vencida.

La planta de personal está conformada por 38 personas, donde 22 corresponden a operación y mantenimiento, dos profesionistas, uno de administración financiera y dos técnicos. La toma de decisiones está en manos del director y del subdirector técnico. Los directores han tenido una alta rotación en los últimos años, pues ha habido periodos donde el director no termina los tres años de gobierno. En dos periodos, el subdirector que ha trabajado por 16 años, ha tenido que asumir el cargo de director por la renuncia del titular,



es su conocimiento y experiencia lo que le ha permitido sobrepasar los cambios de administración.

En el 2003 se aprobó el reglamento para la prestación del servicio de agua potable en Ocotlán donde se estableció la responsabilidad compartida para la operación del sistema del Ayuntamiento, el Presidente Municipal, el Síndico, el Tesorero, el Director de Agua Potable y los organismos auxiliares. El proceso de toma de decisiones funciona con el mismo esquema que en Zapotlán. Los proyectos y planes de inversión son decididos por el Cabildo Municipal y las tarifas tienen que ser aprobadas por el Presidente, el Cabildo y el Congreso Estatal.

#### *Conocimiento, información y comportamiento en la red*

La dependencia acude a la CNA y al CEAS en caso de necesitar información sobre la operación del servicio. No se realizan actividades de capacitación para ningún nivel de la estructura, pues tampoco se considera necesario adelantar actividades para mejorar la preparación del recurso humano.

Sobre el desempeño del municipio en el programa de cooperación, en agua potable se logró el registro físico de las fugas como instrumento para la toma de decisiones. Este procedimiento permitió detectar las zonas donde era necesario realizar cambios de tuberías y evitar los costos de reparaciones parciales frecuentes. También se logró diseñar algunos manuales de funcionamiento. Las recomendaciones implementadas se abandonaron con el cambio de administración en el 2000.

En Ocotlán las recomendaciones a partir de la asistencia técnica incluían una revisión del funcionamiento de los pozos, la elaboración de manuales de operación, de un plano para marcar las fugas de agua y adoptar una misión y visión. El municipio realizó las

acciones para corregir los errores en el funcionamiento de los pozos, elaboró un programa de mantenimiento de pozos, siete manuales de operación, se creó la misión y la visión de la dependencia y se adquirieron equipos de intercomunicación, según declaraciones de José Antonio Arreaga, ex Director y actual Subdirector de Agua Potable.

“Visitamos las instalaciones, viendo la forma de trabajo, como se organizan, todo el esquema de trabajo de ellos. Hicimos un listado de trabajo, tuvimos una mejor metodología de trabajo y nos apoyaron con algo de equipo”<sup>24</sup>

El municipio dejó de participar en el programa de cooperación con el cambio de administración en el 2000, también se abandonaron las recomendaciones ya adoptadas. El siguiente Presidente Municipal no tuvo la voluntad de seguir participando y aunque las dependencias estaban interesadas en el programa no podían realizar acciones por fuera de la administración.

El municipio de Ocotlán no presenta problemas técnicos graves en la prestación del servicio. Los más importantes se dan por la antigüedad de las redes y la falta de recursos para invertir en su renovación. A nivel organizacional el organismo presenta debilidades por la falta de experiencia y conocimiento del director y porque el perfil para el cargo no se llena. Sin embargo, las recomendaciones dadas a partir del programa causaron un impacto positivo en la dependencia, con la expedición de manuales de operación y metodologías estándar de trabajo se avanzó en la gestión. Posiblemente fueron la falta de continuidad entre los gobiernos municipales y la escasa autonomía de la dependencia los factores que influyeron en la posibilidad de obtener mejores resultados a partir del programa.

---

<sup>24</sup> Entrevista con José Antonio Arreaga, Ex Director Agua Potable Ocotlán 1999 – 2000, Mayo 4 de 2005.

## Análisis comparativo

A pesar de las diferencias que existen entre los dos municipios, se presentan factores comunes que afectan la eficiencia en la prestación del servicio de agua y el desarrollo de los programas de cooperación. La continuidad en los programas de gobierno, la autonomía del organismo operador, la antigüedad y perfil del director, la visión y compromiso de los funcionarios y las relaciones de poder dentro del municipio son elementos fundamentales para el éxito de un programa de intercambio entre ciudades. La situación del organismo operador relacionado con las variables definidas en el apartado teórico se ve en el cuadro:

Aspecto	Zapotlán	Ocotlán
Autonomía financiera	Recursos administrados por Tesorería	Recursos administrados por Tesorería
	Tarifas propuestas por Ayuntamiento y Cabildo pero sujetas a aprobación del Congreso Estatal	Tarifas propuestas por Ayuntamiento y Cabildo pero sujetas a aprobación del Congreso Estatal
Capacidad Institucional	No autonomía sobre información contable ni planeación financiera Organismo descentralizado en el decreto pero no en la práctica No reglamento y manuales de operación	No autonomía sobre información contable ni planeación financiera División del Ayuntamiento Reglamento y 7 manuales de operación
	Director con experiencia inferior a 3 años, que no cumple perfil	Director con experiencia inferior a 3 años, que no cumple con el perfil
Conocimiento e Información	Manejo de la dependencia según criterios políticos No actividades de capacitación Asistencia de la CEA y del CEAS	Manejo de la dependencia según criterios políticos No actividades de capacitación Asistencia de la CEA y del CEAS
	No relacionamiento con otros municipios en temas de agua	No relacionamiento con otros municipios en temas de agua
	Aguas residuales como prioridad dentro del programa de cooperación	Agua potable como prioridad dentro del programa de cooperación
	Resistencia a la implementación de recomendaciones	Buena aceptación de recomendaciones pero abandono por cambio de administración

Fuente: Elaboración propia con información de los casos de estudio

Como podemos ver, ambos municipios presentan características similares en las condiciones en que operan el servicio. Además de los problemas operativos por la falta de equipo y antigüedad de las redes, ambos organismos presentan deficiencias organizacionales y de escasez de recursos materiales, humanos y físicos que impiden el buen desarrollo de la gestión. Aunque el organismo en Zapotlán el Grande legalmente cuente con la autonomía suficiente en la práctica opera con las mismas limitaciones de independencia que en Ocotlán.

La falta de independencia y autonomía impide que el organismo en ambos municipios disponga de los recursos por el pago de derechos y así la realización de un plan de inversiones que permita la renovación de las redes y la ejecución de las obras necesarias para prestar un buen servicio. De esta forma, se afecta la eficiencia y calidad del servicio prestado y el aprovechamiento de programas como el de ICMA, pues al tener un poder de decisión limitado no es posible implementar las recomendaciones y cambios sugeridos a partir de la cooperación entre las ciudades participantes.

La teoría de redes de ciudades establece que para la cooperación es necesaria una visión de desarrollo a largo plazo y el establecimiento de compromisos concretos. En ambos municipios se puede notar la ausencia de la planeación y de una visión de largo plazo. Aunque se asumen compromisos, éstos son temporales y están sujetos a la dinámica política del municipio. Aunque las recomendaciones fueron tomadas en cuenta en un primer momento, fueron abandonadas con el cambio de administración.

### *Continuidad en las políticas municipales*

En primer lugar, es importante la continuidad en las políticas municipales. El objetivo principal del programa de ICMA era acelerar la curva de aprendizaje de los funcionarios

municipales para evitar que éstos pasen los tres años de gobierno tratando de adquirir las herramientas necesarias para gestionar. Sin embargo, los resultados del programa estuvieron limitados por el cambio de gobierno, las recomendaciones implementadas se abandonaron y el programa fue suspendido, así lo relata Sergio Padilla Ex Regidor de Ocotlán, donde se suspendió la participación con el cambio de administración.

“Se invitó al Presidente a que continuaran en el programa, nuestra administración era de ciudadanos no de políticos, el siguiente Presidente era un político, no quieren transparentar la gestión, no les interesa tener el mínimo de problemas. En el tercer año cuando ya entramos en detalle de todo, ya se acabó el tiempo, se invitó al próximo Presidente a participar pero cuando vio que se trataba de transparentar el manejo de recursos se retiró del programa”<sup>25</sup>.

“Desgraciadamente no se continuó en el programa, todo lo que huele a administración pasada, no quieren saber nada, bueno o malo, aún con el mismo partido”<sup>26</sup>.

Dentro del periodo de implementación del programa de ICMA, entre 1998 y 2002, un momento crítico fue el cambio de administración en el 2002. Los municipios tuvieron que decidir si continuaba participando en el programa en un contexto marcado por la realización de elecciones. De los seis municipios participantes, el único que decidió abandonar el programa fue Ocotlán. En Zapotlán el Grande se continuó y fue en el periodo posterior donde se obtuvieron avances importantes en la parte de tratamiento de aguas residuales.

---

<sup>25</sup> Entrevista con Sergio Padilla, Ex Regidor, Ocotlán 1998 – 2000, Junio 28 de 2005.

<sup>26</sup> Entrevista con José Antonio Arreaga, Ex Director Agua Potable Ocotlán 1999 – 2000, Mayo 4 de 2005.

En Ocotlán aunque se invitó al Presidente Municipal entrante a que continuara con el programa, la idea fue rechazada por la necesidad de incorporar transparencia en la gestión municipal. Una de las condiciones para trabajar con ICMA es abrir la información financiera del municipio y según el Presidente saliente Pedro Jaime Zúñiga la razón por la que la siguiente administración no entró al programa fue por el rechazo a abrir la información al público y de tener una gestión transparente.

Como habíamos mencionado en el apartado teórico, son factores claves en el desempeño de la red la rentabilidad obtenida, la concordancia en las prioridades, las diferencias en la capacidad de gestión, las relaciones de poder al interior. En el caso de Ocotlán se percibe una divergencia en las prioridades en el actor que toma la decisión de participar o no en la red y posiblemente una afectación negativa de la rentabilidad que obtiene si debe hacer transparente la gestión. En el caso de Zapotlán el Grande, los funcionarios tuvieron mayor liderazgo y capacidad de gestión para promover el proyecto dentro de la administración entrante, así lograron permanecer en la red y obtener buenos resultados.

En cuanto a la continuidad de las políticas se puede decir que en Ocotlán no se logró el acuerdo y apoyo político necesario para seguir participando en el programa. A diferencia, en Zapotlán el Grande se consiguió no sólo seguir participando en el programa sino obtener resultados importantes a partir de la continuidad. En este sentido, la visión de los funcionarios y la percepción sobre la utilidad del programa son elementos fundamentales pues facilita o limita el desarrollo de iniciativas como la de ICMA.

### *Autonomía del organismo operador*

En segundo lugar, es importante el grado de autonomía de la dependencia. La falta de autonomía afecta la fijación de tarifas, pues estas pasan a ser discrecionales del Ayuntamiento y no reflejan los costos de operación. El organismo depende también de una decisión política para iniciar políticas de cobro de cartera. No puede llevar un registro exacto de los ingresos y de los costos si estos están bajo el control de Tesorería municipal.

En ambos municipios, el control de los recursos lo tiene el Ayuntamiento, limitando así las decisiones de inversión y cualquier iniciativa de expansión o de implementación de las recomendaciones derivadas del programa de asistencia técnica. Las limitaciones se pueden observar en los testimonios de Jorge García, Director de Innovación en el SAPACG en Zapotlán el Grande y de Daniel Ramírez, Ex Director Agua Potable, Zapotlán el Grande.

“Los recursos son insuficientes, los recursos no se aplican en el agua, los proyectos que hacemos no pueden realizarse. No tenemos contabilidad interna, todo se vacía diario a tesorería, no podemos precisar costos. No se ha constituido el organismo operador por cuestiones políticas. El ayuntamiento no sube las tarifas porque la población se viene encima, baja la simpatía partidista y si el aumento que se buscaba era del 30%, se da un 5%, un 8 o un 10% y el congreso con el mismo interés político, todavía le resta más. Estamos sujetos a la gracia de los regidores, que muchas veces no aceptan que se hagan obras de crecimiento, de ampliación de servicios”<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Entrevista con Jorge García, actual Director de Innovación en el SAPACG en Zapotlán el Grande, Mayo 5 de 2005.

“El problema es que somos independientes hasta cierto punto, pero lo usan como caja chica los gobiernos, jalar la lana y no dejan nada para que el sistema se mejore. La independencia la aprovechamos para jalar lana federal”<sup>28</sup>

El segundo elemento no se encuentra dentro de los factores claves del funcionamiento de las redes, tal vez porque en Europa y Estados Unidos los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para generar compromisos y acuerdos al interior de una red. Sin embargo, en América Latina la autonomía administrativa y financiera aún son aspectos que limitan el desarrollo de iniciativas de cooperación y de estrategias en red. El poder de decisión es un factor fundamental para poder implementar las recomendaciones y hacer los cambios necesarios que se sugieren a partir de la participación en las redes de ciudades.

#### *Antigüedad y perfil del director*

En tercer lugar está la rotación del director del organismo y su falta de conocimiento sobre la operación del servicio de agua potable. Aunque en ambos municipios el personal operativo tiene conocimiento y experiencia suficientes, el director cambia cada tres años y sobresale por el desconocimiento del sector, por la falta de correspondencia entre el perfil del funcionario y el puesto y por la alta rotación, pues el nombramiento se realiza por criterios políticos (pertenencia al mismo partido, número de votos aportados) cada nueva administración, como lo señalan los ex Regidores Sergio Padilla de Ocotlán y Rubén Medina de Zapotlán el Grande.

---

<sup>28</sup> Entrevista con Daniel Ramírez, Ex Director Agua Potable 1998-2000, Zapotlán el Grande, Junio 29 de 2005.



“Acá estamos a los vaivenes políticos, nosotros no llegamos cambiar gente, eso va conformando experiencia para no estar renovando cada 3 años, como yo soy del partido X y tú eres de otro, te me vas a volar porque voy a meter a todos con los que tengo compromisos. La dirección de agua potable es un puesto político, ponen a gente que no conoce, esta es la razón por la que ha estado regular el servicio”

“De las últimas administraciones sólo dos directores han tenido experiencia en el agua, no todos los directores han tenido experiencia en el manejo de agua”<sup>29</sup>

Los adelantos en Ocotlán se dieron en parte porque la persona relacionada con el programa fue el subdirector técnico, quien tenía más de dieciséis años en la dependencia. Actualmente el director de la dirección de agua en Ocotlán es un contador que trabajó toda su vida en el sector de ferrocarriles y que ha pesar de llevar año y medio en el cargo aún no conoce ni siquiera el número de empleados a su cargo. En Zapotlán el Grande, aunque el director afirmaba tener experiencia, fue removido del cargo con el cambio de administración. Cada cambio de administración ha significado en ambos municipios la llegada de un nuevo director.

Para ICMA uno de los objetivos era acelerar la curva de aprendizaje de los funcionarios, pues constituye una verdadera limitación para la gestión municipal. En ambos municipios hemos tenido evidencia de que la rotación del personal directivo impide la acumulación de experiencia y conocimiento. Cada administración significa un borrón y cuenta nueva en el proceso de aprendizaje.

---

<sup>29</sup> Entrevistas Regidores Sergio Padilla de Ocotlán y Rubén Medina de Zapotlán el Grande.

### *Visión y compromiso de los funcionarios*

En cuarto lugar existe un problema de visión, de liderazgo y de conciencia en los funcionarios. En la entrevista al director de ICMA, se mencionó que muchas de las recomendaciones eran aspectos que no requieren conocimientos técnicos elevados sino cuestiones de sentido común pero que los funcionarios municipales muchas veces no son capaces percibir, así lo mencionó el Director de ICMA Octavio Chávez.

“Algunos de los problemas obedecen a cuestiones básicas, de fácil resolución, pero la falta de conciencia sobre la importancia de prestar un buen servicio no estimula a los funcionarios buscar formas alternativas y soluciones a los problemas en la operación”<sup>30</sup>

El actual director de agua potable en Ocotlán ha laborado en el área contable del sector de ferrocarriles, el que estuvo en 1998 era un profesor, el de 2000 era un comerciante con una ferretería y el de Zapotlán el Grande en 1998 se dedicaba a la pastelería. Todos son ejemplos de la falta de un perfil preciso que cumpla con los requerimientos para desempeñar el cargo. Frecuentemente se encuentra en el organismo un individuo que ha permanecido por mucho tiempo dentro del sistema, que posee la experiencia y conocimiento para lograr la operación. Sin embargo el director del organismo, en ambos municipios no ha sido un funcionario idóneo en las últimas administraciones.

Además no existe una percepción sobre la necesidad de capacitar al recurso humano y de establecer relaciones estrechas con otros organismos relacionados para el intercambio de experiencias y conocimiento. La falta de continuidad en el gobierno municipal interrumpe el proceso de aprendizaje de los directivos y limita las capacidades de lograr planes de modernización a largo plazo.

---

<sup>30</sup> Entrevista con el Director de ICMA Octavio Chávez, Mayo 4 de 2005.

Un ejemplo de la falta de visión se pudo ver en Zapotlán el Grande donde mencionaron que los pozos dejan de funcionar en la noche pues no se necesita el servicio de agua en horas nocturnas.

Una de las condiciones para que los equipos de extracción funcionen bien es que deben tener una presión positiva o continua siempre. Sin embargo el municipio opta por suspender el servicio. También en Zapotlán el Grande el agua presenta grandes cantidades de arena y esa es la razón por la que explican la decisión de no instalar micro medidores, cuando existen conocidos mecanismos para solucionar este tipo de problemas. El elemento ausente es la decisión política de mejorar el servicio. Así lo confirma García en el municipio de Zapotlán el Grande.

“En la noche se para el servicio, porque no se necesita. No tenemos micro medición porque nuestras aguas tienen arenas”<sup>31</sup>

En general se puede decir que los funcionarios en ambos municipios tienen problemas de visión y de conciencia. No existe una percepción sobre la importancia de prestar un buen servicio de agua potable y sobre la necesidad de emprender acciones de mantenimiento o de capacitación que permitan ir mejorando progresivamente el servicio. La teoría sobre redes resalta la importancia del liderazgo en los funcionarios, pero además podemos afirmar que también son necesarias la visión y la decisión para percibir la importancia del cambio y para poder realizar transformaciones.

---

<sup>31</sup> Entrevista con Jorge García, actual Director de Innovación en el SAPACG en Zapotlán el Grande, Mayo 5 de 2005.

### *Relaciones de poder al interior del municipio*

En quinto lugar, un factor que limitó la implementación del programa fueron las relaciones de poder, en este caso no al interior de la propia red sino dentro del municipio. El gobierno municipal está encabezado por el Presidente Municipal y por el Cabildo, conformado por un número variable de regidores y un Síndico, también de elección popular. El número de regidores en Ocotlán y Zapotlán el Grande es de 12. Generalmente algunos titulares de las dependencias más importantes, como el Tesorero aunque son propuestos por el Presidente, deben ser aprobados por todo el Cabildo. En el caso del agua potable, el Presidente tiene la autonomía para designarlo.

La toma de decisiones en el área de agua potable<sup>32</sup> involucra al Presidente, al Cabildo y a la comisión de agua conformada en su interior, a Obras Públicas, al director de agua potable y a Tesorería. En el caso de los proyectos de inversión éstos son presentados por la Comisión de Agua Potable del Cabildo y son aprobados por el Cabildo en pleno. Los regidores presentan un plan de desarrollo municipal al inicio de la administración en el Cabildo, cuando es aprobado se envía a cada dependencia para que sea ejecutado. La mayoría de las decisiones en el gobierno municipal se toman en el ayuntamiento en pleno por los regidores y éstas las deben de ejecutar los directores<sup>33</sup>.

En ambos municipios ha habido alternancia en el poder, en Ocotlán gobernó de 1995 a 1997 el Partido Demócrata Mexicano PDM y desde ese entonces ha gobernado el PRI. En Zapotlán el Grande el PRI estuvo hasta 1992, después el PAN hasta el 2004 y actualmente ha vuelto el PRI al gobierno. Se percibe en ambos municipios una tensión

---

<sup>32</sup> Puede verse en el organigrama de la administración municipal en Anexo 4.

<sup>33</sup> Mario Montañez, actual Síndico Ocotlán.

entre los dos partidos PAN y PRI expresada en la forma en que los funcionarios se refieren a administraciones anteriores y los logros alcanzados.

La decisión de continuar en el programa de ICMA en el 2000 se dio en un contexto de cambio de administración, aunque en ninguno de los municipios hubo cambio de partido. La imposibilidad de llegar a acuerdos entre administraciones fue lo que marcó el abandono del programa en el caso de Ocotlán. En Zapotlán el Grande se logró la continuidad lo que significa que el municipio tuvo una percepción positiva de los resultados del programa y que los actores políticos lograron algún acuerdo en torno a la viabilidad de participar en la red.

El nombramiento del director de agua, la fijación de tarifas y el grado de autonomía dado a la dependencia dependen de decisiones políticas, que afectan el funcionamiento del organismo y que impiden desarrollar una buena gestión y realizar cambios para mejorar la prestación del servicio. También las tensiones partidistas y la costumbre de dejar el Ayuntamiento con altos niveles de endeudamiento y con escasa información son otros factores que limitan la capacidad de gestión de la administración municipal. La importancia de ésta problemática se percibe en los testimonios de Medina y Ramírez en Zapotlán el Grande.

“El servicio de agua no es una prioridad, es una fuente de recursos porque si hay excedentes, es una de los mayores ingresos del municipio, que obligadamente lo tiene que aplicar en otras áreas, si se invirtieran los recursos del agua en el agua el servicio sería diferente y no habría tanta queja”

“Un gran porcentaje paga el agua por adelantado porque hay un descuento, entra una cantidad de lana que el gobierno aprovecha para tapan las deudas de la administración anterior, para arrancar la nueva administración, no es fácil dejar el sistema”<sup>34</sup>

Aunque la teoría menciona las relaciones al interior de la red como un factor crítico, las relaciones al interior de la unidad que participa en la red también son importantes. En este caso, en ambos municipios las decisiones políticas y la interacción entre los diferentes actores determinaron el resultado del programa. Afectaron la posibilidad de implementar las recomendaciones y de continuar dentro del intercambio entre ciudades. En esa medida, el juego de poder existente en toda unidad territorial y de gobierno es un factor fundamental para lograr determinados resultados a partir de la participación en redes de ciudades.

Con respecto al programa de cooperación, se puede ver que para maximizar el aprovechamiento de la cooperación fue determinante el compromiso y la visión del personal directivo del organismo. En Ocotlán se logró la implementación de algunas recomendaciones porque el funcionario involucrado en las visitas técnicas dentro del programa tenía un alto conocimiento técnico y compromiso con la institución. En Zapotlán el Grande la prioridad parece haber sido el tratamiento de aguas residuales y por eso puede no haberse avanzado en la implementación de las recomendaciones en agua potable.

En el municipio de Ocotlán hubo alguna resistencia a los cambios organizacionales, a la reorganización de los departamentos y a la implementación de planes operativos anuales que se formularon. Los funcionarios mostraron resistencia a la nueva forma de trabajo pero un elemento que sirvió fue que los directores habían trabajado en la iniciativa

---

<sup>34</sup> Entrevistas con Ruben Medina, Ex Regidor y Daniel Ramírez, Ex Director Agua Potable en Zapotlán el Grande, Junio 29 de 2005.

privada y supieron manejar ese tipo de inercias para poder avanzar en las reformas. Uno de los factores que limitó la implementación de las recomendaciones fue la falta de cultura de los funcionarios en cada dependencia<sup>35</sup>.

Aunque en la práctica puede que el programa de ICMA no haya arrojado resultados destacables, la percepción de los funcionarios sobre este tipo de programas es positiva y existe la creencia que el intercambio y la capacitación sí tuvieron un impacto positivo en la visión de los participantes en las visitas a las ciudades. En Zapotlán el Grande el programa de ICMA continuó con actividades de capacitación para los funcionarios municipales en el periodo siguiente en temas de servicio público. Los testimonios de Medina, García y Padilla confirman la percepción sobre el programa.

“Desde que fuimos electos todos los regidores recibimos capacitación de la agencia ICMA, encaminada al llamado de conciencia del servidor público, de la parte humana, para evitar situaciones de corrupción. La capacitación ayudo a los funcionarios a concientizarse de la importancia de la transparencia y del servicio público. En lo personal sirvió para cambiar la visión pues nos mostró que la estancia en el gobierno es una oportunidad para servir, sin ninguna otra aspiración, me dejo mucha experiencia”

“La experiencia con ICMA fue fabulosa porque fue visitar dos ciudades en Arizona y ver el funcionamiento de las plantas de tratamiento, la medición automática, con lecturas por control remoto y el cobro por el saneamiento. Me llevaron a Phoenix, una ciudad similar para poder comparar, la experiencia fue muy buena para poder reafirmar y ampliar los conocimientos. El programa fue muy bueno, los gringos están más

---

<sup>35</sup> Declaraciones de Mario Montañez, actual Síndico de Ocotlán.

adelantados, yo vi como trabajan, la responsabilidad, el respeto hacia las personas, el orden, el valor de la experiencia”

“La experiencia de asistir físicamente a varias ciudades en Arizona, para ver la forma en que se trabaja allá y cómo le podemos hacer acá en México. El programa era bueno, Era una ayuda a los municipios para manejarse de manera más técnica, más científica y participativa de toda la gente. El programa estaba bien orientado pero no se puede implementar de forma tan rápida, si se hubiera continuado en la Administración siguiente hubiera dado muy buenos resultados, ya hubiéramos avanzado”<sup>36</sup>

Como se había mencionado en el apartado teórico, algunos factores cruciales para lograr resultados a partir de la participación en una red de ciudades son el liderazgo, la existencia de un proyecto común, de objetivos y productos definidos, de sistemas de control y evaluación, de relaciones con las autoridades políticas entre otros. Los problemas en la red pueden surgir de estos elementos y por divergencia de prioridades y formas de actuar, en las capacidades de gestión, en el grado de desarrollo, por relaciones de poder al interior de la red, dependencia con el gobierno central y limitaciones políticas y burocráticas.

En el caso estudiado vemos que muchos de estos factores se presentaron y limitaron la obtención de resultados positivos a partir del programa. Los factores que se identificaron fuera de la teoría fueron la autonomía de la dependencia que participa dentro del programa y la dinámica política de la unidad territorial. Si bien se contaba con el apoyo del Presidente municipal, el apoyo, la preparación y la visión del director del área de agua potable fue

---

<sup>36</sup> Entrevistas con Ruben Medina, Ex Regidor, Daniel Ramírez, Ex Director Agua Potable en Zapotlán el Grande y Sergio Padilla Ex Regidor Ocotlán, Junio 29 de 2005.



indispensable para lograr implementar las recomendaciones. El liderazgo de la dirección de la dependencia fue un elemento crucial para la consecución de resultados positivos.

Los factores que influyeron en la obtención de resultados a partir del programa de cooperación fueron la continuidad en los programas de gobierno municipales, la autonomía de la dependencia encargada del agua potable, la experiencia y perfil de su director, la visión y compromiso de los funcionarios participantes y las relaciones de poder al interior del municipio. Para concluir se puede decir que a pesar de las limitaciones, el programa de cooperación constituyó un aporte para los funcionarios municipales pues obtuvieron mayores conocimientos sobre cómo gestionar servicios públicos en una ciudad y sobre valores relacionados con el servicio público. El programa aportó mayores recursos de información y les presentó soluciones alternativas a los diferentes problemas que se experimentan en la gestión municipal. El intercambio sirvió para reforzar la importancia del servicio público, para abrir la visión de los funcionarios municipales y para conocer cómo se solucionan problemas similares en otros contextos.

## **Capítulo 5**

### **Conclusiones**

La agenda de gobierno del nivel municipal se ha ido transformando con los procesos de globalización y con la reducción de funciones de la administración central. Nuevos retos en materia de política social y de desarrollo económico han llevado a los municipios a buscar otras alternativas de gestión, como la cooperación entre ciudades. Las redes de ciudades aparecen ante la mayor complejidad en la gestión municipal y se convierten en una herramienta para adquirir mayores recursos de información y soluciones a problemas comunes.

En América Latina aún son incipientes las relaciones entre municipios de diferentes países y las redes se encuentran en un periodo de consolidación. Esta situación nos ha llevado a cuestionarnos sobre la viabilidad de conformar redes de ciudades en la región y sobre su impacto en la gestión y operación de servicios públicos. Para demostrar que sí existen beneficios que surgen a partir de la cooperación al interior de las redes de ciudades hemos realizado un estudio de caso comparativo.

El programa de cooperación establecido por ICMA entre nueve ciudades norteamericanas y seis municipios de Jalisco nos permitió identificar los factores que limitan el desarrollo de redes de ciudades en municipios latinoamericanos, que enfrentan problemáticas similares. A partir de visitas y entrevistas a profundidad se pudo conocer la percepción de los actores relacionados con el programa y detectar las dificultades que se enfrentaron en la fase de implementación del programa.

Cinco elementos parecen ser determinantes en el aprovechamiento de la cooperación y asistencia técnica. Con igualdad de importancia tenemos: la autonomía financiera, la continuidad del gobierno municipal, el conocimiento de los directivos

encargados de la dependencia, la voluntariedad y compromiso de participar en este tipo de programas de cooperación y la decisión política.

En primer lugar la autonomía financiera, es un elemento indispensable para el proceso de toma de decisiones sobre la realización de proyectos y sobre la implementación de cambios en la operación. La autonomía sobre los recursos permitiría a los municipios implementar las recomendaciones y cumplir los compromisos adquiridos a partir de la participación en un programa de intercambio entre ciudades.

Un segundo elemento es la continuidad de las políticas en el gobierno municipal. El cambio de administración en México significa borrón y cuenta nueva en los programas de gobierno, eliminando así cualquier oportunidad de profesionalización de los funcionarios y de incorporar una visión de largo plazo en la gestión. En algunos municipios participantes en el programa donde se implementaron recomendaciones pero el aprendizaje se perdió con el cambio de administración.

En tercer lugar es importante el conocimiento, la visión, la experiencia de los niveles directivos del organismo operador. Para poder aprovechar la asistencia técnica se necesita un nivel de conocimiento necesario que permita estudiar la factibilidad de implementar recomendaciones y que se adopten como soluciones de largo plazo. Un directivo que cuente con mayor nivel de capacitación y experiencia tendrá mayor visión y mayor compromiso para mejorar el desempeño de la dependencia y del servicio que administra.

En cuarto lugar está el compromiso, la voluntad de cooperación y el aprovechamiento de los beneficios de la red. Si la iniciativa de formar parte de un programa como estos surge de las autoridades locales es más factible que se dé un mejor uso a la cooperación, pues se percibe la necesidad de cooperar para mejorar la gestión. La decisión

voluntaria de haber participado en el programa reflejaría más la necesidad o el interés del municipio por obtener algún beneficio de la red. Como vimos en el apartado teórico, los resultados dependen de la seriedad, flexibilidad, de la actitud abierta y cooperativa de los participantes en el programa.

Cuando la participación es promovida por otros actores externos, la cooperación y el compromiso son menores. Aunque se puede tener la conciencia sobre el beneficio que representa recibir asistencia técnica, no está garantizada la voluntad política de los encargados para promover los cambios necesarios al interior de la administración. También incide en la continuidad del programa, pues si no es una necesidad para el municipio, la cooperación puede ser abandonada en cualquier momento.

En quinto lugar podemos decir que es crucial la decisión política de los miembros del Ayuntamiento, en este caso para dar la importancia necesaria al servicio de agua potable, de continuar con el programa si se observa que arroja beneficios para el municipio, de nombrar a directores con la capacidad y conocimientos técnicos requeridos, para otorgar la autonomía suficiente a la dependencia que le permita una gestión eficiente del servicio y para tener un manejo transparente de los recursos, condición exigida por los organismos de cooperación o los administradores de este tipo de programas.

Rescatando algunos elementos teóricos, se puede decir que el aprovechamiento de los beneficios que aporta la red depende en gran parte de la actitud de los participantes. El compromiso, la voluntad de cooperar, la apertura para implementar cambios son factores esenciales que explican los resultados de un programa de cooperación. Como hemos visto, en Zapotlán el Grande la actitud fue determinante en la obtención de bajos resultados en el sector de agua potable.

La cooperación a partir del intercambio puede no haber arrojado mejores resultados porque diferentes razones. Las decisiones de la dependencia de agua están sometidas a las decisiones del Ayuntamiento y de los actores políticos. Existe también la creencia de que el organismo cuenta con el conocimiento técnico suficiente y en esa medida no se ven como necesarios algunos cambios para modernizar la gestión o la capacitación del personal por ejemplo.

Otra razón puede haber sido que el programa fue promovido desde el gobierno estatal y no surgió como iniciativa de los gobiernos locales. Para aprovechar la asistencia se tiene que tener la voluntad política para cooperar, establecer compromisos y mantener las relaciones. También es necesaria la preocupación de mejorar la gestión y prestar buenos servicios y el consenso político en caso de que se requieran grandes cambios en la administración. El programa no creó incentivos para institucionalizar las recomendaciones, para fomentar la cooperación entre los municipios mexicanos y para mantener la relación con los pares norteamericanos más allá del programa. Si los nexos hubiesen surgido de manera espontánea entre los municipios, posiblemente se hubiesen mantenido y fortalecido.

Otra limitación es que el servicio de agua potable puede no ser una prioridad para los gobiernos y porque se puede garantizar el funcionamiento sin mayores inversiones en infraestructura. A los municipios puede no interesarles o no hay incentivos suficientes para mejorar la prestación del servicio, tampoco para descentralizar el organismo, pues el agua constituye una fuente importante de ingresos. Además la exigencia ciudadana generalmente es de cobertura y no de mayor calidad o eficiencia en el servicio.

A pesar de estos elementos y condiciones que determinaron los resultados del programa de cooperación, se puede decir que el programa fue exitoso en la medida en que

aporte herramientas de información para los funcionarios así como una oportunidad de observar y adquirir los valores que deben guiar la acción pública. Por las limitaciones de tiempo, recursos y de madurez política las recomendaciones no pudieron trascender, pero la experiencia es válida en la medida en que ofrece mayores recursos de información para el diseño e implementación de programas y políticas públicas y para el mejoramiento de los servicios públicos a nivel municipal.

El tema de redes de ciudades reviste de alta importancia en el contexto de globalización e integración económica y territorial. América Latina avanza en procesos de fortalecimiento de los niveles subnacionales y de fortalecimiento de las relaciones interregionales. Las redes constituyen en ese sentido una ventana de oportunidad para avanzar simultáneamente en los dos frentes. Aunque el estudio de caso presenta limitaciones por su comparabilidad y capacidad de formular planteamientos generales, constituye una aproximación empírica al tema y un aporte sobre formas de abordar el tema.

La investigación sugiere puntos interesantes que muestran básicamente las debilidades de los gobiernos locales, similares en casi toda la región, y propone nuevas áreas de investigación como por ejemplo las capacidades institucionales necesarias para establecer y aprovechar relaciones de cooperación entre niveles locales y la formulación de una política pública de relacionamiento con el exterior a nivel local. El estudio de caso confirma la hipótesis planteada, es decir apoya la idea de las redes de ciudades como un instrumento que ofrece ventajas o beneficios para los gobiernos locales en la gestión municipal. Las redes ofrecen información, soluciones alternativas, capacitación y experiencia para los funcionarios municipales; elementos que mejoran la visión y el desempeño de la administración a nivel global.

## **Recomendaciones de política pública**

A partir de los cinco elementos que fueron detectados como determinantes para el aprovechamiento de la cooperación al interior de la red de ciudades, se pueden formular algunas recomendaciones de política pública, con el objetivo de fortalecer y consolidar la capacidad institucional municipal y de ésta manera, obtener mayores beneficios de la cooperación a partir de la participación en redes de ciudades.

### *Continuidad en el gobierno municipal*

La complejidad en la problemática municipal exige que se realicen actividades de planeación y se establezcan programas de desarrollo a largo plazo en el nivel local. A pesar del cambio de gobierno cada tres años, es fundamental que en cada municipio, por medio de un ejercicio participativo, se defina la vocación del municipio, un objetivo a largo plazo y un conjunto de estrategias que permitan alcanzar las metas propuestas.

La elaboración de los planes de desarrollo debe estar en concordancia con ese plan a largo plazo y debe guiar la acción de los gobernantes, sin importar el partido o las preferencias personales de cada gobernante. Cada nueva administración debe estar en capacidad de reconocer los logros del gobierno pasado, de continuar con esos programas y hacerles mejoras. La cooperación y la participación en redes sólo darán buenos resultados con el establecimiento de compromisos a largo plazo y con la continuidad en las políticas públicas municipales.

### *Autonomía del organismo operador*

En el caso de agua potable, es necesario avanzar en la constitución de organismos operadores, o de esquemas que permitan que los recursos obtenidos por la prestación del

servicio se reinviertan en el área de agua potable y que las dependencias cuenten con la autonomía suficiente para conocer su situación financiera y así poder realizar actividades de planeación. Con mayores niveles de autonomía y poder de decisión sobre los recursos los organismos operadores podrían realizar las inversiones necesarias para mejorar el servicio y operar de una forma eficiente.

Para obtener mayores frutos a partir de la cooperación es necesario tener la capacidad de decidir que cambios son positivos para la dependencia, que recomendaciones se pueden mantener y que compromisos adquirir. Además, es pertinente tener cierto grado de flexibilidad para modificar los procesos de trabajo y para incorporar las soluciones o aciertos ya probados por otros niveles de gobierno.

#### *Antigüedad y perfil de los funcionarios públicos*

El problema de la profesionalización de servidores públicos es una limitación a la gestión municipal. Es necesario avanzar en la despolitización de algunos cargos públicos, por lo menos en los de carácter técnico, que requieren ciertos conocimientos y experiencia para garantizar una buena gestión. Aunque la implementación del servicio civil puede resultar sofisticada para algunos municipios que no cuentan con la capacidad institucional suficiente, es necesario establecer ciertos procedimientos para el nombramiento de directivos a nivel municipal, basados en el mérito, en la experiencia y que garanticen que los funcionarios cumplan con el perfil de los cargos.

Además de los conocimientos, es importante que los funcionarios acumulen experiencia en sus cargos. Lograr que los directivos permanezcan por más de un trienio puede contribuir al mejoramiento de la gestión municipal, pues fortalece el proceso de aprendizaje y evita que los funcionarios empiecen de cero cada tres años.



### *Visión y compromiso de los funcionarios municipales*

Además de la experiencia y conocimientos que los funcionarios deben tener, es necesario que posean cierta visión y vocación del servicio público. La administración municipal no puede detener su funcionamiento ni empantanarse por el inherente juego político entre los diferentes actores. La administración es responsable de atender las demandas diarias de la ciudadanía y en esa medida, la gestión debe ser eficiente y continua. Los funcionarios deben entender que además de ser empleados son servidores públicos, que deben buscar las mejores soluciones para los problemas municipales y trabajar por el mejoramiento continuo de la gestión.

### *Relaciones de poder*

El juego político en una unidad territorial es congénito y la recomendación de política al respecto sólo podría orientarse a limitar las relaciones de poder hasta un punto en el que no afecte el adecuado funcionamiento de los servicios y de la gestión municipal. Se debe tener la conciencia de la importancia de prestar servicios de una manera eficiente y de que la máxima preocupación para la administración municipal debe ser la satisfacción de los ciudadanos. El nombramiento de los funcionarios públicos, la fijación de tarifas, el establecimiento de las prioridades de gobierno y el uso de los recursos son aspectos que deben escapar a criterios políticos. Para limitar esa influencia se puede recurrir entre otras alternativas, a la veeduría ciudadana con el objetivo de garantizar la primacía de los intereses públicos sobre los intereses políticos partidistas.

En general se puede recomendar la creación de redes de municipios, para la prestación de servicios públicos o para compartir experiencias de gestión municipal. En un

primer momento sería más probable que se formen redes de municipios contiguos o próximos geográficamente, sin embargo en un futuro se debería fomentar el relacionamiento con municipios en el exterior que tengan rasgos en común. Es importante que las autoridades locales conozcan la posibilidad de generar éste tipo de acuerdos y no sólo que los promuevan sino que tengan la voluntad de institucionalizar las recomendaciones que se deriven de los intercambios entre niveles locales.

## **Bibliografía**

### **Agua Potable**

Beazley, Karen y Daborn, Graham. 2004. Understanding local level capacity for water resource management in Kings County Nova Scotia. Preliminary Findings.

Bravo, Héctor y Castro, Juan Carlos. 2004. El banco del agua: una propuesta para salvar el lago de Chapala. CIDE DTAP 154.

García del Castillo, Rodolfo y Hernández Misael. 1994. Formas clave para la prestación de los servicios públicos municipales. CIDE DTAP 16.

Saltiel, Gustavo. 2004. Desarrollo Sustentable en el Sector. Ponencia en Encuentro Nacional sobre buenas prácticas en los servicios de agua potable. Monterrey.

Spiller, Pablo y Savedoff, William. 2000. Agua Perdida: compromisos institucionales para el suministro de servicios públicos sanitarios. BID: Washington.

### **Redes de ciudades**

Agranoff, Robert y McGuire, Michael. 1998. Multinetwork management: collaboration and the hollow state in local economy policy. *Journal of Public Administration* 8, 1: 67

Arndt, Michael, Gawron, Thomas y Jahnke, Petra. 2000. Regional Policy through Co-operation: From Urban Forum to Urban Network. *Urban Studies* 37, 11: 1903.

Batten, D. 1995. Network Cities: Creative Urban Agglomerations for the 21th Century. *Urban Studies* 32, 2: 313.

Beaverstock, J., Smith. G. y Taylor P. 1999. A Roster of World Cities. *Cities* 16, 6.

Boix, Rafael and Trullén, Joan. 2004. Knowledge, networks of cities and growth in regional urban systems: theory, measurement and policy implications. 44th European Congress of the European Regional Science Association. Porto, August 25-29.

Boix, Rafael. 2003. La medición de las economías externas en redes de ciudades. Ponencia presentada en XXIX Reunión de estudios regionales Santander, 27 y 28 de Noviembre

Boix, Rafael. 2003. Redes de ciudades y externalidades. Tesis de Doctorado. Universitat Autònoma de Barcelona.

Camagni, Roberto. 1993. From city hierarchy to city network: reflections about an emerging paradigm. In Lakshmanan and Jkang (Eds) Structure and change in the space economy. Berlin.

Capello, Roberta. 2000. The city network paradigm: Measuring urban network externalities. *Urban Studies* 37, 11: 1925.

Casti, J.L. 1995. The Theory of Networks., en D.F.Batten, J.L.Casti y R.Thord, *Networks in Action*. Springer Verlag, Berlin.

Finquelievich, S. Ciudades en el espacio de las redes: Nuevas centralidades y periferias urbanas en la sociedad informacional, disponible en <http://www.argiropolis.com.ar/mundourbano/anteriores/14/Editorial.htm>

Hafteck, Pierre. 2003. An introduction to Decentralized Cooperation: definitions, origins and concept. *Public Administration & Development* 23, 4: 333.

ICMA. US-México Partnership for Municipal Development. Final Report for USAID México.

Westlund, Hans, 1999. An interaction-cost approach on cross-border cooperation: The case of Mid-Scandinavia. ERSA conference papers. European Regional Science Association.

### **Globalización y Gobiernos Locales**

Blanco, Ismael y Gomà Ricard. 2003. Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones. *CLAD Reforma y Democracia* 26.

Borda, Jordi y Castells, Manuel. 1997. *Local y global*. Madrid: Taurus.

Burchardt, Hans y Dilla, Alfonso. 2001. *Mercados globales y gobernabilidad local: retos para la descentralización*. Caracas: Nueva Sociedad.

Cabrero, Enrique. 2004. Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. *Gestión y Política Pública* 13, 3: 753.

García del Castillo, Rodolfo. 2003. La política de servicios municipales en México: casos y tendencias recientes. En Enrique Cabrero, *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*. México: Miguel Angel Porrúa-CIDE.

Guerrero, Alicia y Andrietta, Joaquim. 2001. Globalización y desarrollo: vectores de movilidad de local. Conferencia electrónica de desarrollo realizada por Centro Latinoamericano de Economía Humana local. [www.desarrollolocal.org](http://www.desarrollolocal.org)

Hernández, Carlos y Villagómez, Alejandro. 2000. participación del sector privado en servicios municipales: el agua potable. *Gestión y Política Pública* IX, 2:353.

Keum, Hieyeon. 2000. Globalization and inter-city cooperation in Northeast Asia. *East Asia: An International Quarterly* 18, 2: 97

Mascareñas, Tona. 2000. Consolidación de un sistema mundial de ciudades. VIII Conferencia del CIDEU. De la Planificación a la Gestión estratégica de las ciudades. Málaga. <http://bcnweb2.bcn.es:8885/cideu/documentacion/d310.html>

Mayntz, Renate. 2002. Los Estados nacionales y la gobernanza global. CLAD *Reforma y Democracia* 24: 1-8.

Navia, Patricio y Zimmerman, Marc. 2004. *Las ciudades latinoamericanas en el nuevo desorden mundial*. México: Siglo XXI Editores.

Quintero, Rafael. 2005. El Asociativismo Municipal en América Latina. Federación Latinoamericana de Ciudades, Asociaciones y Municipalidades. Ecuador.

Rodríguez, Alfredo y Winchester, Lucy. 1996. Cities, democracy and governance in Latin America. *International Social Science Journal* 147.

Sites, William. 2000. Primitive globalization?: State and locale in neoliberal global engagement. *Sociological theory* 18, 1: 121.

Wainwright, Alice. 2003. *Reclaim the state: experiment in popular democracy*. Verso UK.

Winchester, Lucy y Gallicchio, Enrique. 2003. *Territorio local y desarrollo: Experiencias en Chile y Uruguay*. Chile: Ediciones Sur.

## ANEXO 1

### Guía de Entrevistas

¿Cuál fue su experiencia dentro del programa con ICMA?

¿Qué beneficios trajo la capacitación de ICMA para el municipio?

¿Qué resultados arrojó el programa de ICMA en el área de agua potable?

¿Sirvió el programa de ICMA para cambiar la visión de los funcionarios?

¿Por qué no se continuó con el programa de ICMA en la siguiente administración?

¿Es una prioridad el servicio de agua potable para el Ayuntamiento?

¿Cómo ha funcionado el sistema de agua en los últimos años?

¿Cuenta el organismo operador con la autonomía necesaria para lograr un buen funcionamiento?

¿A qué factores atribuye las fallas en el funcionamiento del organismo operador?

## ANEXO 2

### Transcripción de Entrevistas

*Zapotlán el Grande*

#### **Rubén Medina**

Ex Regidor 2000 – 2002

Junio 28 de 2005

*¿Cómo se desarrollaron las actividades de capacitación con ICMA?*

Fue capacitación orientada a la parte humana, encaminada al llamado de conciencia del servidor público, lo que debe hacer y no, sus aspiraciones como funcionario y como persona. Ahí inició parte del intercambio. Después fuimos llevados por los alcaldes a recibir esa capacitación, participaron todos los regidores, de varios municipios. Hicimos dos viajes a San Diego en un proyecto que se denominó Municipio Sustentable en el 2002 y 2003.

Uno de los sectores en los que recibimos capacitación nosotros fue en agua potable. La capacitación consistió en lo que fue el desarrollo de un proyecto desde lo que fue la implantación, los procesos, la documentación y todo en el proceso de saneamiento de agua en una planta de tratamiento. Ahí aprendimos a definir conceptos, procesos, mapeos, medirlos, aplicar algunas herramientas, hicimos muchas tareas con formatos, algunos de los formatos no los dieron ellos, otros los elaboramos, manuales de operación y por último la evaluación.

En la primera etapa de capacitación estuvo gente de ICMA en Guadalajara el Instituto Tecnológico de Monterrey Campus Guadalajara, vinieron los facilitadores de las agencias, gente del gobierno estatal, federal, y desde luego gente de ICMA. Las otras dos etapas fueron en San Diego, dejó de asistir gente del gobierno federal, recuerdo PROFEPA que antes estaba participando mucho. Asistimos tu servidor y dos directores del nivel ejecutivo, el director de agua potable y el de servicios públicos, los dos de profesión arquitectos. Fue una administración que se caracterizó porque había muchos arquitectos.

*¿Qué beneficios trajo la capacitación de ICMA para el municipio?*

Por ejemplo en la policía, de acuerdo con el perfil que marcaba ICMA, se mejoró mucho la imagen del policía, como corporación y como persona individual. En el caso de tu servidor, en algunas ausencias del Presidente asumí la responsabilidad de seguridad.

Aunque los resultados no los conocí mucho, en el área de tesorería se mejoró mucho también, desde la forma de recibir a un proveedor, recibir su documentación, el proceso de documentarse, hasta entregarle un contra recibo y la forma de pago. Inclusive me recuerda que se tomaron algunas decisiones dentro del Ayuntamiento en cuanto a gasto para implementar o comprar algunos programas para mejorar el servicio en el área de tesorería.

*¿Qué resultados arrojó el programa de ICMA en el área de agua potable?*

El proyecto iba específicamente dirigido a saneamiento de agua, para conocer el proceso desde cuanto nos cuesta extraer el agua, como la contaminamos, que podemos hacer para



no contaminar. Se autorizó un presupuesto para hacer algunas modificaciones, al cuarto de máquinas que estaba mal ventilado, para generar menos calentamiento en los motores.

La idea era iniciar un proceso, aprender a manejar las herramientas para implementarlo en otras áreas o departamentos...Algunas tareas se llevaron a cabo, como visitas ecológicas a la planta de tratamiento, a un parque ecológico, entrevistas en la radio y en televisión para dar a conocer lo que se estaba trabajando al interior del ayuntamiento, para dar a conocer la política ambiental, integrar al plan de desarrollo municipal y la autorización de recursos para hacer algunas modificaciones a la planta, esa información había que hacérsela llegar a los habitantes para socializar lo que estábamos haciendo.

*¿Es una prioridad el servicio de agua potable para el Ayuntamiento?*

No es una prioridad, confesaría que uno de los mayores ingresos del municipio es lo que se cobra por servicio de agua y el municipio obligadamente lo tiene que aplicar en otras áreas, en otros servicios, si lo que se saca del agua regresara al agua, tendríamos un servicio mucho más eficiente, con menos problemas y sin tanta queja de la población

Los problemas más sentidos se dan porque la red de agua data de años, por lo menos de 25 años, hay tubería de asbesto cemento, que está en muy malas condiciones, que desperdiciamos un 30 o 40% del agua que extraemos, algunas colonias hacia la parte de la montaña están en pendientes elevadas y no es muy fácil prestarles el servicio durante todo el día, se hace en algunas horas en la mañana. La situación de la clandestinidad, la gente llama a un fontanero, se instalan, no se registra, no se colabora con el pago.

La calidad, se ha tenido el certificado de calidad en las tres administraciones anteriores, en la actual no se porque no fluye información, no sabemos que programas están implementando.

*¿Por qué no ha funcionado el organismo operador?*

Por decreto del Congreso se creo el organismo operador, no recuerdo en que año, el servicio de agua es el área más fuerte de recaudación y yo creo que independientemente de los problemas del agua, es un servicio que la gente si acude a pagar, es más visible. En los primeros meses del año la gente hace fila para pagar, para pagar con descuento.

*¿Sirvió el programa de ICMA para cambiar la visión de los funcionarios?*

En lo personal sirvió la visita, se me quedó grabado lo que decían los capacitados de ICMA, el funcionario no debería ver su estancia como oportunidad de hacer dinero, ni transas, sino al contrario, como la única oportunidad de servir sin ninguna otra aspiración.

Fundamos mucho nuestro ser en el tener, y no en la oportunidad de servir, a todos sin que se lo pidan. Creo que los tres funcionarios que asistimos a la capacitación quedamos con el mismo mensaje y aun tratamos de replicarlo.

*¿Como ha sido el nombramiento de los directores de agua potable en las últimas administraciones?*

Sólo dos han tenido el perfil requerido para ocupar la dirección de agua. Antes había un fontanero que le decían el indio, que no sabía ni leer pero conocía todas las redes sin planos ni nada. Salió él y fue un desastre, después no se sabía nada, desde entonces ha habido directores casi uno por administración. Antes del 92 la situación era crítica, ahora ha mejorado el servicio.

## **Daniel Ramírez**

Ex Director Agua Potable 1998 -2000

Junio 28 de 2005

*¿Cuál fue su experiencia como director de agua potable y dentro del programa con ICMA?*

Trabajé en agua potable en dos administraciones, desde 1995 hasta el 2000, primero como gerente operativo hasta ser director. El programa con ICMA se me hizo fabuloso, a mi me tocó ir a visitar Arizona, tres ciudades y vimos plantas de aguas residuales, yo hice una planta de aguas residuales y deje el proyecto y 25 millones para la otra. La primera trata el 35% y la segunda ya trata el 65%.

Se portaron de maravilla, ellos vinieron primero y me enseñaron el sistema, la medición automática por medio de control remoto, como manejaban el cobro por saneamiento, son muy organizados, en México en ese aspecto estamos muy mal porque ni siquiera cobramos el agua por medición, como hay tarifa fija mucha gente tira el agua, el que la tire que la pague.

Nos dieron recomendaciones para detectar fugas...marcar en un plano con agujas, acá desgraciadamente cambio de administración y no hay seguimiento, casi ni del mismo partido. En el sistema de lubricación nos recomendaron cambiar de aceite, hasta nos hablaron de aceite comestible, en México no se consigue eso en el mercado, especiales para eso. En ese tiempo no logramos ver algún cambio de aceite...el problema acá de los sistemas es que somos independiente hasta cierto punto, somos la caja chica de los gobiernos, nada más jalar la lana y no dejan nada para que el sistema mejore, para poder hacer programas. La independencia la usábamos para jalar lana federal, para programas de a peso.

De Zapotlán el Grande a los viajes fui solo yo, me llevaron a Phoenix, similar a estas ciudades para poder comparar por el número de personas, fue una experiencia muy buena, los conocimientos los reafirmas y amplias. Ya tengo fuera seis años, me agarraste un poco descachado.

*¿Cómo ha funcionado el sistema de agua en los últimos años?*

Te puedo mencionar por gobiernos panistas o priistas. Con los gobiernos panistas creció mucho porque hicimos pozos. La misma gente dice: cuando estuvo el PAN no había problemas de agua. Ahorita esta el PRI. Desgraciadamente en el sistema de agua no hay un sistema de mantenimiento preventivo, hasta que truene el pozo se repara, no hay tiempo, ni dinero, ni chance de dar un mantenimiento preventivo. Es importante saber o conocer tecnologías que desgraciadamente no se aprovechan.

Yo quedé medio decepcionado del sistema, porque yo le eché muchas ganas, además traía la experiencia del sector azucarero, yo trabajé muchos años, soy especialista en calderas, yo no vine a aprender como la mayoría, que meten por compadrazgo y amistades. Yo estuve con los Aranguren en Guadalajara. Yo llegué e hice muchas cosas aquí, el sistema funcionó bien. Llega el momento en que te dejan fuera, por más experiencia o ganas, con el cambio de administración, toda la gente firmó para que no me sacaran pero les valió gorro, me mandaron a volar, me fue mejor en mi negocio. Cuando entró Leguer, le valió madres, fue la peor administración, ahora apoyamos a Calderon, el si es mi amigo.

Los presidentes ven tantas cosas, no le dan la importancia al agua, no me daban ni mi sueldo. Muy poco apoyo se le da al área de agua potable.

Tenemos una cobertura de 95%, la calidad es buena, tenemos poca gente, menos de 60 personas. Los regidores y los presidentes no tienen la capacidad de ver la importancia del servicio, deberían destinar recursos para invertir en el sistema.

Nosotros mismos dábamos la capacitación, veía tecnología que se podía implementar en los pozos. La gente es muy eficiente, lleva varios años y conoce el sistema.

*¿Fue útil el programa de ICMA?*

Fue muy bueno, no necesitas descubrir el agua tibia, los gringos están más adelantados que nosotros, yo vi como trabajan, la responsabilidad, el orden, el respeto, la gente, el valor a una persona que sabe, que le echa ganas, acá les vale madres, por más bueno que sea. Yo trate de implementar un sistema de tratamiento terciario que aprovecha la naturaleza, las plantas...pero les estas hablando en chino, ni te entienden, te tratan de loco, esta difícil hacer las cosas. Eso yo no lo inventé, lo vi allá, si hubiera durado mas tiempo porque también tres años es muy poco, no puedes hacer muchas cosas. A veces mandaba a los regidores y al presidente a volar y hacia las cosas, yo manejaba gastos indirectos y con eso me movía, llegue a contratar gente, asesoría, capacitación.

Sale una administración y deja deudas, un gran porcentaje paga el agua por adelantado, entonces entra una cantidad de lana que el gobierno aprovecha para pagar las deudas, para arrancar la administración nueva, no es fácil dejar el sistema.

### **Jorge García Chavira**

Ex Director y actual Asesor Innovación en Agua Potable

Mayo 5 de 2005

*¿Cómo funciona actualmente el servicio de agua potable?*

Ciudad Guzmán tiene una disponibilidad de agua bastante grande, pero se encuentra hacia el poniente de la ciudad. Tenemos una calidad total del 70%, unas pérdidas del 30%. Se recauda el 95%. La eficiencia comercial es del 95%.

La calidad no es buena, tenemos toda el agua tratada o potable, pero se ha perdido el certificado de calidad de agua. Lo dejaron perder porque no se da el certificado sólo por potabilidad, tiene que haber ciertas características físicas de orden en la oficina, que no se cumple. Tenemos una debilidad en la apariencia del agua, porque tenemos mucho hierro y manganoso, no salimos de los parámetros de la CNA pero alcanza a dar esa apariencia.

No hay agua a toda hora, hay partes donde se tandeo, cinco o seis horas. En la noche se apaga el servicio, no se necesita, tenemos taques de regulación y los tanques se nos tirarían, por eso los paramos. No hay micro medición, se cobra por número de habitaciones y baños. No hay tarifa residencial. La gente de escasos recursos es la menos golpeada. Se cumple un aspecto político, que el que tiene más recursos pague más. Tampoco se usan micro medidores porque las aguas tienen arenas.

*¿Cuenta el organismo operador con la autonomía necesaria para un buen funcionamiento?*

Los recursos que se destinan al agua son insuficientes, aunque el sistema está fuera del Ayuntamiento, es municipal, entonces los recursos no se aplican en el agua, se aplican municipalmente como ellos creen y eso hace que los proyectos que nosotros hacemos no puedan realizarse. En 1992 se constituyó el organismo SAPACG, funcionó hasta 1995, en el 96 se volvió a hacer cargo el Ayuntamiento de todo, sin cambiar la fisonomía.

Si lo del agua se destina al agua, el sistema podría autofinanciarse. No tenemos cuantificado cuanto cuesta el metro cúbico, no ha una macro medición segura. Tenemos 16 pozos pero de esos sólo la mitad tienen macro medidor, y de esos la mitad no es confiable.

Nosotros hacemos la estimación, un cálculo que nos da un aproximado. No tenemos datos seguro, ni siquiera estimamos cuantos son los egresos, porque los lleva tesorería municipal, es muy fácil que digan esta partida ya se agotó y se la carguen a agua potable, aunque no sea nuestra. No hay contabilidad interna, hacemos estimaciones. Todo se vacea diario al Ayuntamiento. Entre el 92 y 95 si se llevaba un registro. Acá facturamos, sabemos cuanto nos deben pero no podemos precisar un costo.

Un organismo vive de sus tarifas, se hace un estudio de las tarifas, el ayuntamiento al hacer la ley de ingresos dice como vamos a gravar a la población. El ayuntamiento no sube las tarifas porque la población se viene encima, baja la simpatía partidista y si el aumento que se buscaba era del 30%, se da un 5%, un 8 o un 10 y el congreso con el mismo interés político, todavía le resta más. Mientras un organismo esté así jamás será autosuficiente.

Hasta el 92 estaba el PRI, de 1993 al 2004 estuvo el PAN y ahorita volvió el PRI. Yo he estado al margen de la política. Con respecto a lo técnico se tiene poder de decisión pero no para planes de inversión. Estamos sujetos a la gracia de los regidores, que no aceptan que se haga determinada obra de crecimiento.

Una de las más grandes deficiencias es que no hay manuales de funcionamiento. Tenemos un consejo de administración, de membrete nada más, no funciona porque no tiene autonomía. Esta el Presidente, el tesorero, obras publicas como vocales y 5 personas o ciudadanos, que son los más proposititos y al margen de la política.

## *Ocotlán*

### **José Jiménez Reyes**

Ex Director Agua Potable 2000 - 2002

Mayo 4 de 2005

*¿Por qué no se continuó con el programa de ICMA en la siguiente administración?*

Tal vez los Presidentes Municipales no se pasaron la estafeta en ese sentido, y aunque Toño estaba conmigo y me platico de eso, nosotros no podíamos hacer ninguna gestión individual hacia esas ciudades.

### **Sergio Padilla**

Ex Regidor 1998 – 2000

Junio 28 de 2005

*¿Cómo fue su experiencia dentro del programa de cooperación con ICMA?*

Participamos la Tesorera municipal, promoción económica, hacienda, también agua potable, alumbrado y aseo público.

Obtuvimos la experiencia de asistir físicamente a Chandler, yo estuve en una ocasión, eran experiencias favorables por participar de la experiencia de otros lados, para ver como podíamos hacerle aquí porque la manera de trabajar es muy diferente acá. Acá no hay la oportunidad de que la gente participe, de organismos gubernamentales que opinen.

La invitación la mandó el Gobierno del Estado, nosotros teníamos la intención de participar, lo primero que tenía que haber era el ánimo de la transparencia. Vinieron y nos visitaron, se les atendió, el Cabildo estaba en pleno, hubo apoyo de todo el Ayuntamiento. Se iba a conseguir maquinaria por medio de ellos para detectar fugas, pero no hubo seguimiento. Se nos recomendó no prestar diariamente el servicio de aseo, empezar con la cultura de separación de residuos y disminuir la frecuencia de servicio pues resulta muy costoso.

*¿Por qué no se continuó con el programa en la siguiente administración?*

Se invitó a que siguiera el programa al Presidente, dijo que sí, nosotros entramos como ciudadanos, ninguno era político. El siguiente presidente era un político, ya había ido presidente y tesorero, ellos quieren ser independientes y no quieren transparentar su gestión.

Fuimos en el segundo año, en el tercer año cuando entramos en detalle de todo, ya se acabo el tiempo, se invitó al Presidente a continuar, prometió que iba a ir y cuando vio que se trataba de transparentar los recursos fue cuando dijo no. No se puede implementar un programa de tajo, tan rápido, si la administración hubiera seguido hubiéramos avanzado. Lo que faltó fue seguimiento. Lastima que se murió ese programa, era muy bueno, era ayuda a los municipios a manejarse de una forma más técnica, científica, participativa.

*¿Cómo ha funcionado el servicio de agua potable en los últimos años?*

La red de Ocotlán tiene 55 años, es necesario renovar las redes pero el municipio no tiene los recursos. Si le quitaran los derechos de agua al municipio, tendría mayores problemas financieros.

Anteriormente todas las administraciones no reportaban ingresos, reportaban pérdidas en la fiesta municipal. Cuando entramos a la administración no había servicio de agua, en diciembre de 1997, la CNA cortó los servicios a los pozos por el no pago y luego ellos de una manera dolosa invitaron con perifoneo al pueblo a pagar los adeudos anteriores para restituir el servicio, recogieron no se cuanto, 50 mil pesos, hicieron la junta de cabildo y se los repartieron como bonificación de fin de trienio. El servicio no se restituyó. Cuando entramos no había nada, dinero, equipos agua. Nosotros dejamos 600 mil pesos en tesorería, pero no se le dio seguimiento a nada.

### **José Antonio Arreaga**

Ex Director de Agua 1998 - 2000

Mayo 4 de 2005

*¿Cuál fue su experiencia dentro del programa de cooperación de ICMA?*

La primera visita fueron los directores de área, fue la parte política, agua potable, alumbrado, el vicepresidente y unos regidores, en la segunda visita fuimos solo dependencias, agua potable, tesorería, aseo público. Vimos las instalaciones, la manera de trabajo, cómo se organizan, todo el esquema de trabajo de ellos. Hicimos un listado de trabajo, donde comenzamos a tener una mejor metodología, y nos apoyaron con algo de equipo.

Me promocionan a la subdirección, el director dura año y medio, entonces quedo yo asumiendo las funciones. Yo voy a cumplir 17 años, conozco el sistema, de repente llega

alguien, es un puesto político, el hizo campaña, gano su partido, le dicen sabes que: vete a agua potable, no manejan ningún perfil. El actual director trabajo todo el tiempo en ferrocarriles, básicamente del sistema no conoce nada y me han seguido manteniendo aquí pero más por necesidad que por gusto.

*¿Por qué el municipio no siguió participando en el programa?*

No hubo cambio de partido pero a la nueva administración no le interesó seguir participando en el programa. La idea mala es, todo lo que huelga a administración pasada no quieren saber nada, bueno o malo, es típica esa situación, básicamente ese es el problema.

**Juan Francisco Leal**

Director de Agua Potable 2004 - 2006

Mayo 4 de 2005

*¿Cómo funciona actualmente el servicio de agua potable?*

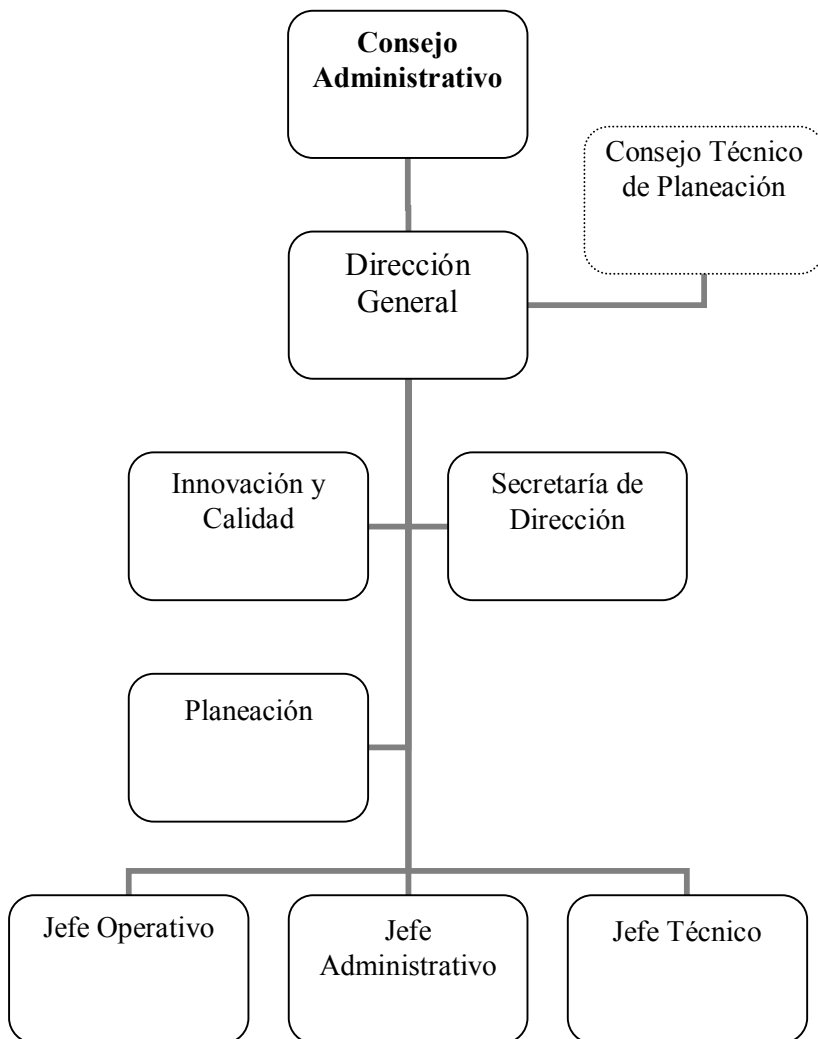
La disponibilidad de agua es buena, estuvo escasa pero se le dio mantenimiento preventivo, recuperando una parte importante de la producción. Se factura el 95%, la gente paga un 75%, el resto lo tenemos en cartera. Hacen falta equipos, herramientas.

Los recursos se recaudan en la oficina, pero se depositan diario en el banco al tesorero. No se ha constituido el organismo descentralizado porque no decide el cabildo, el presidente. Pero a mi me gustaría el manejo autónomo de recursos. No nos hemos puesto de acuerdo sobre el asunto, entre administraciones, por falta de recursos. Los recursos que se recaudan son una ayuda para el municipio, entre más recaudemos más se nos devuelve por participaciones.

El servicio que prestamos es bueno, los pozos funcionan las 24 horas, existen algunas colonias donde no llega el servicio todo el día. Tenemos pipas en las zonas donde hay racionamientos. La planta esta conformada por el director, subdirector operativo, jefe de cuadrillas, cajera, capturista, en total somos 38. El personal tiene una antigüedad promedio de cinco años y todos cuentan con los conocimientos suficientes para desempeñar sus funciones.

El volumen de perdidas es del 1%, aquí no se pierde mucho, está controlado. Tenemos 50 micro medidores y no tenemos macro medidores. Tenemos 22500 contratos con los usuarios. Tenemos infraestructura vieja y una falta de colectores, son los problemas operativos más importantes.

**ANEXO 3**  
Propuesta de organigrama SAPACG



# ANEXO 4

## ORGANIGRAMA DEL H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE OCOTLÁN, JALISCO ADMINISTRACIÓN 2001 - 2003

