

**Problemas públicos y capacidad institucional de la gestión
del agua urbana en Baja California****Public Issues and Institutional Capacity of Urban Water
Management in Baja California**Omar Miranda-Gómez¹ y Patricia Rivera-Castañeda²

RESUMEN

Los problemas públicos en torno al agua son definidos a partir de aspectos de propiedad y responsabilidad de las instituciones, lo que repercute en sus competencias para efectuar funciones adecuadas para el manejo de los recursos hídricos. El objetivo de este artículo consiste en analizar las acciones gubernamentales en torno a la gestión del agua urbana, para explicar cómo influyen en su capacidad institucional. La metodología consideró una etnografía institucional que evidenció las interacciones entre dependencias gestoras de recursos hídricos, así como las líneas de acción prioritarias de los gobiernos. Entre los hallazgos se reconoce que la falta de capacidad institucional está sujeta a intereses particulares de los tomadores de decisiones, quienes limitan la continuidad política de gobiernos previos. Se concluye que cada administración atiende los asuntos públicos acorde a sus intereses de agenda, y estos no siempre son prioritarios socialmente.

Palabras clave: 1. problemas públicos, 2. capacidad institucional, 3. Seproa, 4. Baja California, 5. México.

ABSTRACT

Public issues regarding water are defined based on aspects of ownership and institutional responsibility, which has repercussions on their ability to implement effective actions for water resource management. The objective of this paper is to analyze government actions regarding urban water management and explain how they influence its institutional capacity. The methodology employed involved the use of institutional ethnography, which revealed the interactions between water resource management agencies and the priority action plans of governments. The findings recognize that the lack of institutional capacity is influenced by the particular interests of decision-makers who limit the political continuity of previous administrations. It is concluded that each administration addresses public issues according to their own interests, which may not always align with the needs and priorities of society.

Keywords: 1. public issues, 2. institutional capacity, 3. Seproa, 4. Baja California, 5. Mexico.

Recepción: 29 de noviembre, 2022

Aceptación: 17 de marzo, 2023

Publicación web: 15 de junio, 2023

¹ Universidad Autónoma Metropolitana, México, omar.mir.go@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-5429-1083>

² El Colegio de la Frontera Norte, Sede Tijuana, México, privera@colef.mx, <https://orcid.org/0000-0002-5462-4690>



INTRODUCCIÓN

Entre los diferentes problemas del manejo del agua en México destacan la sobreconcesión, la sobreexplotación, la contaminación de los cuerpos de agua, la carencia de seguridad hídrica, el limitado saneamiento del agua residual, entre otros (Arreguín-Cortés *et al.*, 2020). Por lo tanto, en la medida en que se agravan estos problemas, se genera una competencia por el recurso que involucra tanto a los tres niveles de gobierno como a sus usuarios (Arreguín-Cortés *et al.*, 2020). Es decir, se produce una gestión deficiente del recurso que da origen a la denominada *crisis del agua* (Monforte García y Cantú Martínez, 2015).

En este contexto, el estado de Baja California enfrenta problemas de acceso al agua debido a que su región hidrológico-administrativa presenta un grado de presión alto sobre el recurso hídrico (90.0 %) que lo sitúa en el segundo lugar a nivel nacional, debajo del Valle de México, quien tiene muy alto grado (129.7 %). Además, de sus 48 acuíferos, 35.4 por ciento manifiestan situaciones críticas de sobreexplotación y salinización (Conagua, 2020). Baja California es una zona fronteriza con una dinámica poblacional creciente en la que destaca, además, que su zona conurbada más poblada depende de recursos hídricos externos (Navarro-Chaparro *et al.*, 2016).

Para afrontar los problemas hídricos, deben considerarse aspectos como la gestión del agua, la competencia, el contexto socio-político, la implementación de marcos normativos adecuados y vigentes, la disponibilidad de fondos de inversión, las interrelaciones políticas, las capacidades de las instituciones, entre otros (Biswas, 2004). En este sentido, el Estado deberá promover políticas exitosas para resolver los problemas públicos, las cuales dependerán de sus capacidades para obtener resultados favorables (Rosas Huerta, 2019).

En el tema hídrico, el papel de las instituciones se ve limitado por diferentes factores: la diversidad de dependencias que participan en el sistema de gestión del agua (González Mejía, 2018); la opacidad en el diseño institucional que restringe la participación de los actores en la toma de decisiones (Villada-Canela *et al.*, 2019); la corrupción (Camacho, 2021); y la alternancia gubernamental.

Para el análisis del manejo de agua, la perspectiva institucional ha considerado diferentes factores: la participación pública (Villada-Canela *et al.*, 2019), la descentralización institucional (Briseño y Sánchez, 2018), la gobernanza del agua (Grafton *et al.*, 2019), la capacidad institucional (Salazar Adam y Méndez Barrón, 2020), entre otros. Aunque los diferentes enfoques aportan a la construcción teórico-metodológica del presente artículo, el tema de la capacidad institucional se abordará con mayor interés, específicamente su aspecto macro o de relaciones gubernamentales, debido a que este permite visualizar la definición de los problemas públicos referentes al agua y determinar las interacciones políticas que conducen a la apropiación de agendas por parte de los dirigentes.

En tal sentido, el marco teórico-conceptual del artículo se justifica a partir de tres nociones: propiedad, responsabilidad y capacidad institucional. Las dos primeras explican cómo las instituciones y los actores atienden un tema de orden público mediante acciones concretas, mientras

que la última “se refiere a la habilidad de las organizaciones, para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas” (Ospina, 2002, p. 4).

Entre los obstáculos frecuentes de la gestión hídrica, está la falta de seguimiento a las estrategias de desarrollo propuestas por las administraciones. En este sentido, surge la pregunta: ¿cómo es que las instituciones se apropian y se responsabilizan del tema del agua como un problema público? Por tanto, el objetivo de este artículo consiste en analizar las acciones e interacciones gubernamentales de las dependencias que gestionan el agua urbana en Baja California para explicar cómo influyen en su capacidad institucional. La aportación del mismo radica en que al fusionar los tres conceptos teóricos –propiedad, responsabilidad y capacidad institucional– se identifica cómo se priorizan los problemas públicos en materia de agua. Particularmente, el análisis se centra en los cambios recientes de orden institucional y legal a partir de la conformación de la Secretaría de Manejo, Protección y Saneamiento de Agua (Seproa) y los intentos de municipalización de sus organismos operadores.

El trabajo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar se presenta el marco teórico-conceptual que sirve como eje de análisis en torno a la construcción del problema público de la gestión del agua urbana en Baja California; en el segundo apartado se expone el abordaje metodológico; posteriormente se realiza un recorrido histórico para analizar la capacidad política en temas de agua, considerando los principales proyectos y reformas ejecutadas por el gobierno; seguido de ello, se aborda lo referente a la capacidad administrativa que da cuenta de la organización entre instituciones, así como de su capacidad financiera; finalmente, a manera de conclusión se enuncian brevemente los elementos que permiten u obstaculizan la gestión del agua urbana.

LA CONSTRUCCIÓN DE LOS PROBLEMAS PÚBLICOS: PROPIEDAD, RESPONSABILIDAD Y CAPACIDAD INSTITUCIONAL

La definición de los problemas públicos se ha debatido en distintos contextos intelectuales y desarrollado mediante procesos políticos diversos (Guerrero Bernal *et al.*, 2018). Del conjunto de posturas al respecto, destaca la perspectiva de Joseph Gusfield (2014), quien plantea que los problemas públicos son producto de dos aspectos: la *propiedad* y la *responsabilidad*.

El primero señala que en las áreas públicas no todos los grupos tienen igual poder, influencia y autoridad para precisar la realidad del problema. Para el autor, la propiedad es la capacidad de crear una definición pública de un problema e influir sobre ella (Gusfield, 2014, pp. 76). Aunque su definición es tema de conflicto, pues las partes interesadas pelean por definirlo o impedir su definición, también existen propietarios (autoridades/instituciones) que llevan a cabo acciones para darle solución (Gusfield, 2014).

La responsabilidad, por su parte, busca resolver la reconfiguración de los problemas públicos. Para ello, esta categoría se divide en responsabilidad causal y responsabilidad política (Gusfield, 2014). La primera genera una explicación causal de los acontecimientos y la segunda busca a la persona o dependencia encargada de solucionar el problema (Gusfield, 2014). Dicho lo anterior, al estudiar los temas de responsabilidad política hídrica, se vincula con las personas o dependencias que están obligadas a efectuar acciones (Gusfield, 2014).

Así mismo, es oportuno explorar la capacidad de las instituciones para lograr cambios reales. Rosas Huerta (2008) explora la modificación del concepto de capacidad institucional a través del tiempo y señala que algunas características útiles para su análisis se asocian con la responsabilidad, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la eficiencia de las acciones públicas (Rosas Huerta, 2019).

La capacidad está sujeta a factores institucionales que la determinan, por lo que su análisis puede ser realizado en cada área específica de las políticas públicas, en un tiempo propuesto y en casos concretos, por ejemplo, nacionales o locales (Rosas Huerta *et al.*, 2012).

Aunque la noción de capacidad institucional es adaptable, persisten tres problemas de orden teórico-conceptual: el primero compete al uso arbitrario del concepto, lo que provoca que sea complejo diferenciarlo de otros (como desempeño gubernamental o desarrollo institucional); el segundo corresponde a la dificultad de proponer indicadores válidos para su estudio; y el tercero radica en que la capacidad institucional aún presenta problemas en su evaluación metodológica y conceptual (Rosas Huerta, 2019).

En relación con lo anterior, Rosas Huerta (2008, 2019) propone estudiar la capacidad institucional por medio de dos componentes: *la capacidad política y la capacidad administrativa*. Así mismo, la autora señala tres niveles: el *macro* (el contexto institucional), el *meso* (la organización) y el *micro* (el individuo). El análisis en materia política contempla dos planos: el primero examina la interacción entre los actores del Estado y sus niveles de gobierno, y el segundo considera las relaciones del Estado con diversos individuos y grupos de la sociedad civil involucrados en los procesos de las políticas públicas (Rosas Huerta, 2019).

Por su parte, la capacidad administrativa corresponde a las habilidades técnico-burocráticas del aparato estatal para instrumentar sus asuntos oficiales e incluye al nivel *meso* y el nivel *micro*. En el primer nivel se alude a la organización y se analiza el funcionamiento general de las entidades ejecutoras, donde se evalúa la eficacia y la eficiencia de las mismas. Por su parte, en el nivel *micro* se examinan los recursos humanos o individuos que conforman la organización gubernamental. Aquí las funciones están determinadas a partir de sus habilidades y aptitudes (Rosas Huerta, 2019). En este artículo se consideran algunos aspectos micro, como los perfiles de los dirigentes del manejo del agua, y se complementa el análisis con los conceptos de propiedad y responsabilidad ya enunciados.

En este sentido, el aporte de Rosas Huerta (2008) permite establecer una guía y una estructura analítica. Sin embargo, “puede afirmarse que cualquier evaluación que se realice en torno a la capacidad institucional deberá definir primero qué es lo que entiende por dicha capacidad, ya que dependiendo de la definición es lo que se valora” (Rosas Huerta, 2008, p. 126). Entonces, se consideran tres aspectos esenciales para el análisis de la capacidad institucional de la gestión del agua: 1) las reglas, leyes y normas que permiten la interacción política entre actores del Estado (Vázquez Lee, 2020); 2) los aspectos de carácter administrativo asociados a las habilidades técnico-burocráticas de quienes toman las decisiones, así como de sus formas de organización (Rosas Huerta, 2008), y 3) la capacidad financiera que permite identificar el nivel de dependencia

de los gobiernos e instituciones (Pineda Pablos *et al.*, 2019). En conjunto, dichos aspectos permiten determinar la apropiación de los problemas públicos en la gestión urbana de agua en Baja California y analizar las acciones a través de las responsabilidades de las instituciones y de los actores clave.

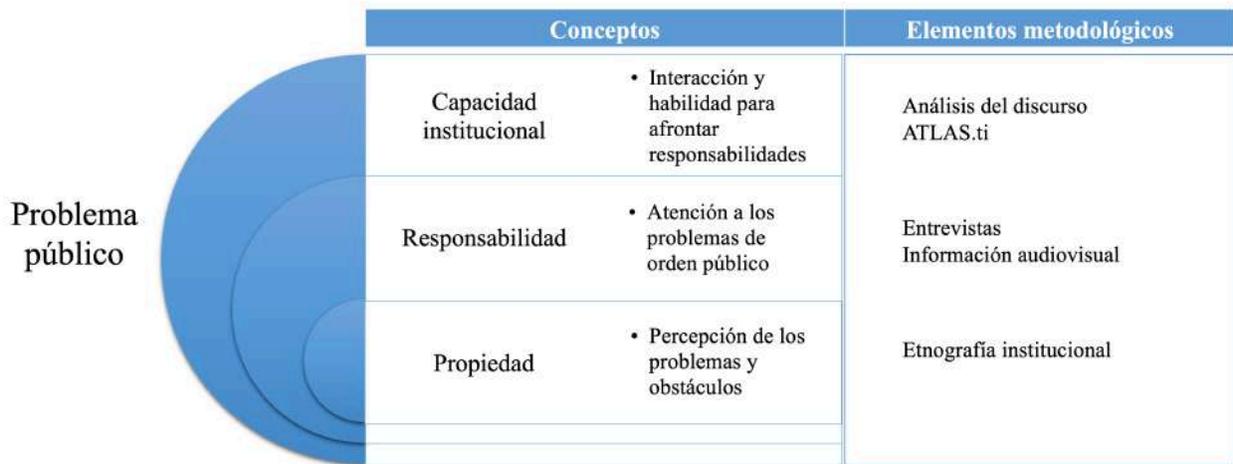
METODOLOGÍA

A partir de una etnografía institucional, se exploran las relaciones sociales entre individuos a través de sus prácticas reales (Smith, 1987). Para conocer las relaciones de los actores en materia de agua se emplearon entrevistas y se analizaron documentos oficiales para identificar cómo interfiere su experiencia laboral y a la vez conocer cuáles programas gubernamentales son de su interés (Smith, 1987; Torres Oregón, 2013).

Cabe destacar que la temporalidad del análisis abarca los últimos tres lustros de la gestión de agua urbana en Baja California (2007-2022), por considerar oportuno el análisis de un momento de cambio institucional. En este sentido, se analizan las formas de organización antes y después de la creación de la Secretaría de Manejo, Protección y Saneamiento de Agua (Seproa) con la finalidad de conocer sus líneas de acción e identificar las continuidades y/o tensiones en torno a las políticas de desarrollo hídrico.

El estudio se sustenta en un modelo descriptivo y analítico de las categorías conceptuales abordadas anteriormente: propiedad, responsabilidad y capacidad institucional como elementos que permiten plantear la construcción del agua como problema público.

Figura 1. Agua como problema público



Fuente: Elaboración propia.

La definición del problema público por parte de los actores y de las instituciones deriva de la manera en que se apropian y responsabilizan del mismo, y por consiguiente de cómo se encauzan acciones para solventar los problemas públicos del agua urbana. Sus decisiones particulares influyen en cómo se absorben las responsabilidades en materia política (figura 1) y la institución determina la capacidad para afrontar el problema.

Para indagar estos aspectos, la etnografía institucional permitió realizar una revisión documental de los periódicos oficiales del Estado de Baja California entre 1990 y 2021, con la finalidad de tener un panorama histórico de las acciones encaminadas al manejo del recurso hídrico. Esto permitió entender cómo los diferentes gobiernos se han apropiado del tema del agua como un problema público. Además, se revisaron leyes, reglamentos, códigos, informes de gobierno, planes y programas de desarrollo de la administración estatal respecto al tema hídrico, con el propósito de conocer tanto las interacciones entre las dependencias encargadas de la gestión del agua como sus prioridades políticas.

Así mismo, se realizaron cuatro entrevistas a actores clave para identificar los elementos de propiedad y responsabilidad planteados. Los entrevistados son o han sido funcionarios públicos que han tenido injerencia en la gestión hídrica en el estado (exdirectores de la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tijuana [CESPT], exdiputados); académicos y miembros de la sociedad civil. En las entrevistas se cumplió con los requerimientos éticos requeridos, tales como el consentimiento informado por escrito para garantizar el anonimato de los participantes, así como el uso correcto de la información. Las entrevistas se efectuaron de junio a septiembre de 2022 y fueron grabadas y transcritas para su análisis.

Para complementar el artículo, se revisaron los registros audiovisuales correspondientes a los denominados “Miércoles de Mañanera”,³ un ejercicio implementado por el actual gobierno de Baja California con la finalidad de dialogar con la sociedad e informar sobre los problemas públicos. Se revisaron 27 sesiones entre noviembre de 2021 y junio de 2022, lo que permitió reconocer las problemáticas, acciones e interacciones que tiene el gobierno actual respecto a los asuntos de agua.

Para examinar la información obtenida se empleó el análisis del discurso: se codificaron tanto las entrevistas como las sesiones mañaneras con el *software* ATLAS.ti. Dicha codificación consistió en agrupar los principales problemas de orden público y su relación con cada uno de los niveles de la capacidad institucional. Este análisis ayudó a entender los enlaces entre las instituciones y la ruta de acción del gobierno respecto al manejo de los recursos hídricos.

Aunque existen investigaciones sobre la capacidad institucional en la región (Pineda Pablos y Briseño Ramírez, 2012; Loera Burnes y Salazar Adams, 2017; Muñoz-Pizza *et al.*, 2022), la relevancia de este artículo reside en dos aspectos: uno de carácter metodológico y otro de carácter teórico. El primero corresponde al uso de una etnografía institucional que permitió identificar las relaciones e interacciones entre instituciones y sus cambios de agenda bajo un panorama que abarca tres lustros. El segundo es un aporte cuyo enfoque teórico está asociado a los conceptos de propiedad y responsabilidad que, en conjunción con la capacidad institucional propuesta, permite entender cómo son concebidos los problemas públicos.

Otro aspecto de este estudio que resalta respecto de trabajos anteriores, es que se consideró oportuno analizar un momento de cambio institucional. En este sentido, se puso interés en las

³ Las sesiones se pueden encontrar en formato audiovisual en la página de Facebook del Gobierno de Baja California (s. f.).

formas de organización previas y posteriores a la creación de la Secretaría de Manejo, Protección y Saneamiento de Agua (Seproa) con la finalidad de conocer sus líneas de acción e identificar las continuidades y/o tensiones en torno a las políticas de desarrollo hídrico.

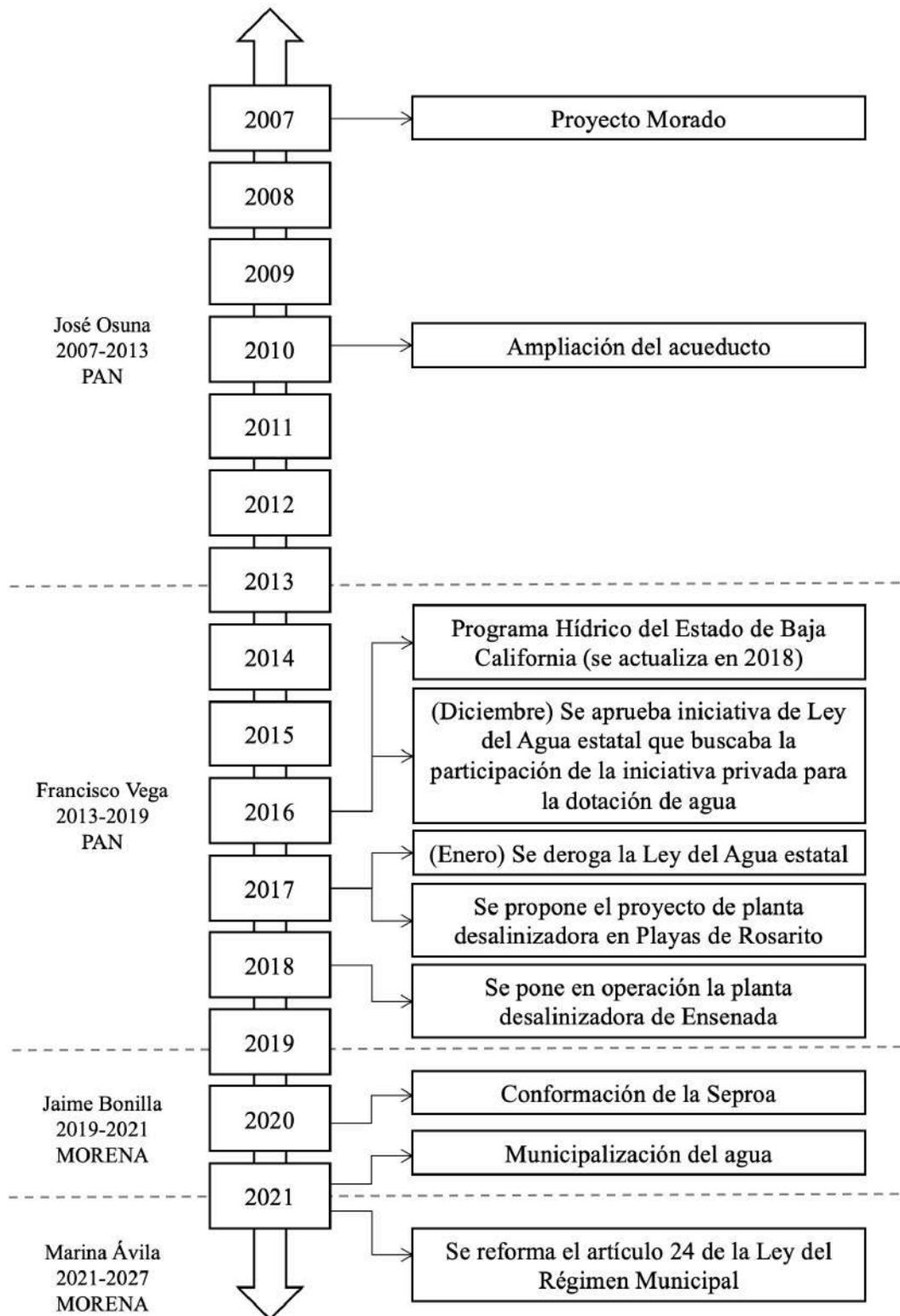
PROYECTOS Y REFORMAS HÍDRICAS EN BAJA CALIFORNIA: LA CAPACIDAD POLÍTICA

En el debate de la capacidad institucional se encuentran aspectos como la continuidad de las acciones realizadas por los gobiernos durante su gestión. La evidencia empírica demuestra que dicha permanencia depende de intereses particulares de los tomadores de decisiones, es decir, de su propiedad y responsabilidad.

En el presente apartado se aborda el nivel *macro* asociado al contexto político-institucional de los organismos (Pineda Pablos *et al.*, 2020), pero que alude a un interés personal-temático de los gestores de agua que podrían coincidir con el nivel *micro*, donde los aspectos individuales de apropiación y responsabilidad son determinantes. Para ejemplificar el contexto político-institucional se presenta un análisis diacrónico de los proyectos hídricos promovidos por los gobiernos en turno. Se inicia con el de José Osuna –ya que a partir de su gubernatura se constataron cambios significativos en la materia–, y se concluye con las acciones emprendidas por el gobierno de Marina Ávila (figura 2). Este análisis evidencia que cada administración tiende a privilegiar una temática específica.

Respecto a las modificaciones del aparato legislativo y administrativo de la gestión del agua en Baja California, en el cuadro 1 se muestran las principales reformas publicadas en el *Periódico Oficial* que sustentan legalmente la actuación en la materia. Aunque los inicios de las obras relativas al manejo del agua en el estado datan de las décadas de 1920 y 1930, fue hasta 1991 que se creó la Comisión de Servicios de Agua de Baja California, lo que demuestra que la gestión institucional es relativamente reciente (CESPT, 2022). Así mismo, en 1966 fue creada la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tijuana (CESPT), descentralizada del Gobierno del Estado, mediante el Decreto No. 44 de la Legislatura Constitucional del Estado (CESPT, 2022). Aunque esta institución sufrió algunas modificaciones al incorporar inicialmente y desincorporar después a los municipios de Tecate y Ensenada, conserva el carácter estatal que le permite una mayor autonomía tanto para cambios de tarifas como para negociaciones binacionales de la gestión del agua, donde se requiere mayor poder (Flores Ortega, 2008).

Figura 2. Principales proyectos y reformas hídricas (2007-2021)



Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 1. Modificaciones al aparato legislativo y administrativo de la gestión del agua en Baja California

Fecha	Reforma efectuada
20-jul-1991	Se crea la Comisión de Servicios de Agua del Estado (Cosae).
3-mar-1999	Se crea la Comisión Estatal de Agua de Baja California y se cambian las atribuciones de la Comisión de Servicios de Agua creada en 1966.
30-dic-2016	Se aprueba la iniciativa de Ley del Agua para el Estado de B. C de 2016. Esta ley propone el surgimiento de organismos operadores metropolitanos.
17-ene-2017	Se deroga la Ley del Agua para el Estado de B. C de 2016 porque implicaba incrementar las tarifas casi 30 por ciento, concesionar el servicio de agua potable y cortar el suministro a los deudores-
19-ene-2017	Se crea la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California. Se crea la Ley de Fomento a la Cultura del cuidado del Agua para el Estado de Baja California. Se crea la Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos del Estado de Baja California.
12-may-2020	Se modifica la Ley Orgánica de la Administración Pública de B. C. donde se crea la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua (Seproa) y se definen sus atribuciones.
29-jul-2021	Entre las diversas reformas, el artículo 122 señala que los municipios contarán con organismos paramunicipales encargados de la gestión del agua.
03-ago-2021	Se firma el Acuerdo de Creación del Organismo Operador Municipal Denominado Agua y Saneamiento Municipal de Playas de Rosarito, B. C. Se crea la Comisión Municipal de Agua de Tijuana (Comati).
04-ago-2021	Se firma el Acuerdo de Creación del Organismo Operador Municipal Denominado Agua y Saneamiento Municipal de Ensenada, B. C.
20-ago-2021	La Suprema Corte de Justicia de la Nación suspende la municipalización del agua en Mexicali, Tecate y Playas de Rosarito.
30-sep-2021	Se revierte la municipalización del agua en Tijuana.

Fuente: Elaboración propia con base en decretos y acuerdos publicados en el *Periódico Oficial de Baja California* (Decreto de 1991; Decreto del Ejecutivo de 1999; Decreto 55 de 2016; Decreto 63 de 2017; Decreto 64 de 2017; Decreto 65 de 2017; Decreto 67 de 2020; Decreto 289 de 2021; Acuerdo de Cabildo de 2021a; Acuerdo de Cabildo de 2021b; Acuerdo de Cabildo de 2021c; Acuerdo 3.2 de 2021), Heras (2017) y Excélsior (2021).

Con el fin de aprovechar las aguas tratadas en la ciudad, en 2007 la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tijuana (CESPT) inició el Proyecto Morado, cuyo propósito consistió en promover el reúso del agua industrial para el riego de áreas verdes (González Solís, 2012). Es oportuno mencionar que los intereses políticos y sus consecuentes líneas de acción en ocasiones se asocian con la experiencia que se tiene del área. En este sentido, si se analiza la ruta laboral de José Osuna, se puede identificar que fungió como director de la CESPT durante el período 1990-1995 y como director general de la Comisión Estatal del Agua de 1998 a 2000 (Vázquez Lee, 2020). Dichos cargos le

permitieron un conocimiento profundo de las dependencias e incidir en el tema de las alternativas de reúso durante su gobierno. Otra obra de impacto social desarrollada durante la gestión de Osuna fue la ampliación del acueducto del Río Colorado en 2010, la cual permitió aumentar la capacidad del abasto de agua en un 30 por ciento. Las proyecciones de abasto de esta nueva obra fueron para 10 años, por lo que se vuelve apremiante trabajar en otras opciones de abastecimiento hídrico (informante 4, exfuncionario público, comunicación personal, 4 de octubre de 2022).

Por su parte, el enfoque de la administración de Francisco Vega estuvo dirigido a atender la sequía que afectaba al estado mediante acciones como el reúso de agua tratada y el impulso de las plantas desalinizadoras (Agencia NTMX, 2016). El primer proyecto estatal que se concretó en torno a la desalinización del agua en este período gubernamental⁴ fue la planta de la Isla de Cedros en 2016 (Sánchez Munguía, 2020). Y en 2018 entró en operación la planta desaladora de Ensenada (Redacción El Economista, 2018).

En 2017 se aprobó otro proyecto de desalinización en Playas de Rosarito, sin embargo, este no prosperó por involucrar un conflicto de intereses (Sánchez Munguía, 2020; Vázquez Lee, 2020). Se argumentó que la planta fue cancelada por ser “demasiado grande y una carga financiera para el estado impagable; 200 millones de pesos mensuales” (Congreso del Estado de Baja California, 2021).⁵

Es en ese mismo sexenio que se promovió la creación del Programa Hídrico del Estado de Baja California, Visión 2035 (CEABC, 2018). Aunque este instrumento de desarrollo presentó una visión integral para el manejo de los recursos hídricos, denotó una polémica en torno a la gestión del agua, debido a la aprobación de la iniciativa de la Ley del Agua para el Estado de Baja California de 2016, que planteaba incrementar casi 30 por ciento las tarifas, concesionar el servicio de agua potable y cortar el suministro a los deudores (Heras, 2017). No obstante, a pocos días de su aprobación, y como consecuencia de la presión social, el gobernador decidió abrogar el decreto (Sánchez, 2017).

El interés de Jaime Bonilla por la gestión del agua fue notable, pues había sido miembro y presidente de la junta directiva de la agencia pública Otay Water District (Gibbins, 2012), la cual brinda servicio de agua a la población del sureste del condado de San Diego, California (Otay Water District, 2021).

Así mismo, en la administración de Bonilla destacó el tema de saneamiento del área costera y se comprometió a mejorar las condiciones de la zona con el inicio de la construcción de un colector costero. En su período se abocó a solucionar una problemática de orden administrativo en la gestión del agua a partir de la cual promovió una reestructuración organizativa de la administración

⁴ Las iniciativas de desalinización en el estado iniciaron en la década de 1970 con la planta de Playas de Rosarito que dejó de trabajar en 1985 por sus altos costos de operación (CESPT, 2022).

⁵ Palabras de Salomón Faz Apodaca, exsecretario de la Seproa, expresadas durante sesión del Congreso del Estado transmitida en vivo por Youtube (minuto 1:28:28).

del agua que dio como resultado la creación de la Secretaría de Manejo, Protección y Saneamiento de Agua (Seproa).

La Seproa surgió en un contexto de cambio político –como parte de los compromisos de campaña del gobernador– con el propósito de manejar de manera eficiente los recursos hídricos. Esta dependencia apareció durante una gestión gubernamental breve, pues el gobierno de Bonilla duró solo dos años.

El interés por crear dicha instancia fue para mejorar el control y la transparencia de la gestión hídrica, pues los organismos operadores de agua contaban con irregularidades y deficiencias. Cabe señalar que las instituciones encargadas de la gestión del agua incluso se encontraban inmersas en temas de corrupción (Gobierno de Baja California, 2020).

Esta iniciativa fue presentada ante la XXIII Legislatura para proponer la modificación de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de B. C. de 2020. La propuesta fue votada y aprobada por mayoría el 11 de mayo de ese año por integrantes de la Comisión de Energía y Recursos Hidráulicos (Domínguez, 2020), y publicada en el Periódico Oficial el 12 de mayo de 2020 (Decreto 67 de 2020).

El propósito de la Seproa es:

planear, gestionar, regular, validar, supervisar, construir y coordinar los servicios de agua potable, alcantarillado, saneamiento y reúso que correspondan al Estado, así como los sistemas de los mismos, por sí o a través de las entidades paraestatales del Sector a su cargo (Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California de 2020).

Al mismo tiempo, la pertinencia de esta dependencia presenta opiniones divididas, pues hay quienes piensan que fortalece la estructura organizativa de la administración pública:

la presencia de una secretaría estatal del agua es muy importante porque tienes al gobernador completamente vinculado con el agua. Lo haces responsable del agua del estado, y a su vez pues es un respaldo para los ayuntamientos que están operando. El organismo es operador, pero la secretaría es una secretaría rectora, normativa (informante 1, funcionario público, comunicación personal, 28 de junio de 2022).

Mientras tanto, algunos expertos opinan que “el invento de la Seproa con Bonilla en realidad es solamente [para] jalar las funciones que ya tenían las comisiones. Pero la Seproa creo que todavía no tiene identidad propia, la gente no la identifica” (informante 3, académico, comunicación personal, 27 de junio de 2022).

Por otro lado, al final de su mandato se promueve la municipalización del agua, que creó una controversia en relación a las consecuencias del poder de gestión: “La Comisión Estatal de Servicios Públicos será municipal. Pasará a ser administrada por aquellos municipios que cuenten con la capacidad necesaria para el buen manejo de los temas de agua y servicio de alcantarillado” (Gobierno de Baja California, 2021, p. 82).

Este proceso inició con reformas a la ley que reglamenta el servicio de agua potable, donde se incorporan las figuras de organismos paramunicipales de agua (Decreto 289 de 2021). Ahora bien, no es la primera ocasión que se trata este asunto pues “los ayuntamientos de Tijuana, Playas de Rosarito y Tecate solicitaron la transferencia del servicio de agua desde el año 2013, 2019 y 2021 respectivamente” (Congreso del Estado de Baja California, 2021).⁶

Seguido de la reforma, diversos municipios intentaron promover la creación de organismos de agua para transferirles las atribuciones con las que anteriormente contaban las comisiones estatales de servicios públicos (Acuerdo de Cabildo de 2021a; Acuerdo de Cabildo de 2021b; Acuerdo de Cabildo de 2021c). En Tijuana, se creó el organismo descentralizado encargado de la gestión del agua (Acuerdo de Cabildo de 2021b) y en Playas de Rosarito se creó el Organismo Operador de Agua y Saneamiento Municipal de Playas de Rosarito (Acuerdo de Cabildo de 2021a).

Ante este contexto, diversos actores políticos se manifestaron en contra de la iniciativa. Para Playas de Rosarito, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la acción fue inconstitucional, dando marcha atrás a la municipalización (Murillo, 2021). Para Tijuana, durante la sesión extraordinaria número 60, se acordó revertir la transferencia de la CESPT a la ciudad (Acuerdo 3.2 de 2021).

En consonancia con lo anterior, la gobernadora Marina Ávila reformó el artículo 24 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California de 2021 (2 de noviembre de 2021), para dejar abierta la posibilidad de solicitar la municipalización de algún servicio público.

En este sentido, existen argumentos que soportan la idea de la municipalización con base en la premisa de que esto favorecería la cercanía entre la población y los gobiernos locales, ya que estos son los más indicados para identificar sus necesidades (Pineda Pablos, 2002). Sin embargo, también se plantea que la municipalización podría perjudicar a algunos gobiernos locales, por la carga económica y administrativa que esto representa (Casas Cervantes, 2015).

Entonces, la capacidad institucional podría verse afectada, en especial, al existir una dinámica binacional con Estados Unidos y si se considera además que los períodos de gobierno municipal son trianuales. Ahora bien, el reto es garantizar el manejo adecuado de los recursos financieros y asegurar una línea de acción conjunta con los diferentes actores y niveles.

En relación con el gobierno actual,⁷ su enfoque político es atender los problemas de abasto y disposición final del agua en la zona costa, principalmente en Tijuana y Ensenada (figura 3). Además, el discurso muestra un interés por atender el tratamiento de agua, los asuntos de orden operativo y financiero de los organismos de agua (figura 4).

⁶ Palabras de Salomón Faz Apodaca, exsecretario de la Seproa, expresadas durante sesión del Congreso del Estado transmitida en vivo por Youtube (minuto 1:18:00).

⁷ El diagnóstico de la administración actual es parcial debido a que su período de gobierno finaliza en 2027.

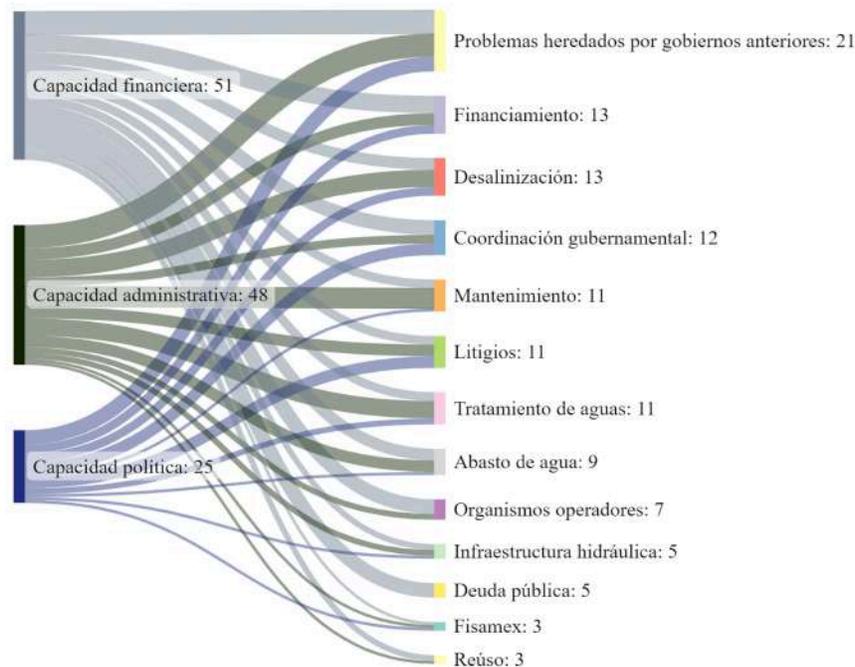
Figura 3. Asuntos de agua abordados en los Miércoles de Mañanera



Fuente: Elaboración propia con base en los Miércoles de Mañanera transmitidos de noviembre de 2021 a junio de 2022 (Gobierno de Baja California, s. f.).

En el ámbito urbano destacan, además, las obras de mantenimiento de redes hidráulicas. En la figura 4 se resalta la capacidad financiera como un aspecto relevante, pues se evidencia la falta de recursos para atender los proyectos hídricos. Además, quedan asuntos administrativos anteriores pendientes: la resolución de litigios con empresas encargadas de la prestación de servicios y solventar el endeudamiento financiero.

Figura 4. Capacidad institucional y problemas públicos en la gestión del agua del gobierno de Marina Ávila



Fuente: Elaboración propia con base en los Miércoles de Mañanera transmitidos de noviembre de 2021 a junio de 2022 (Gobierno de Baja California, s. f.).

En relación con los proyectos que habían sido descartados por los gobiernos anteriores, cabe destacar que se está dando continuidad a la desaladora de Playas de Rosarito que había sido cancelada, ya que actualmente se llegó a un acuerdo

(...) donde se estará suspendiendo el proceso legal del arbitraje, para buscar algunas alternativas que permitan no afectar las finanzas públicas del estado, y eventualmente buscar una sustitución de los inversionistas que estén interesados en retomar el proyecto en condiciones razonables y competitivas para el estado. Entonces hay una posibilidad en este momento de buscar que el proyecto no se cancele de manera definitiva pero que se pueda ejecutar en condiciones muy competitivas para el estado (Gobierno de Baja California, s. f.).⁸

Sin embargo, esta continuidad obedece más a la presión social que ha definido las líneas políticas del actual gobierno, que a un genuino interés por continuar los proyectos políticos previos. En este sentido, la propiedad de los problemas públicos es considerada a partir de las demandas sociales. Así mismo, las acciones gubernamentales son producto de su responsabilidad política, la cual está vinculada con la persona u oficina responsable de controlar y solucionar los problemas (Gusfield, 1975). Finalmente, algunos entrevistados concuerdan en que, para que exista una capacidad institucional en torno a la gestión del agua, debe considerarse que

El [manejo del] agua *no debe ser político*. Entonces, respecto al agua, debe haber *autonomía financiera*, así ya no le vas a pedir permisos, tienes el poder de hacer todo lo que puedas con lo que tienes. Y la otra es, *independencia administrativa*, que es que las decisiones se tomen ahí y que se tomen a largo plazo (informante 4, exfuncionario público, comunicación personal, 4 de octubre de 2022).

De no atenderse estos aspectos y continuar con el constante cambio de políticas públicas, las instituciones encargadas de la gestión del agua tenderán a exacerbar sus problemáticas operativas y técnicas.

En resumen, los cambios en la política hídrica a través de los diferentes gobiernos se traducen en el incentivo de proyectos que demuestran apropiación-responsabilidad del gobernante y su equipo, y la consecución de esos proyectos dependerá de la capacidad de las instituciones involucradas para llevarlos a cabo.

La gestión del agua en Baja California: organización y recursos

En torno a la capacidad administrativa relativa a las relaciones e interacciones entre las dependencias, los elementos más destacados fueron la cooperación y la coordinación, los recursos económicos con los que se cuenta, la experiencia de quienes toman las decisiones y el reconocimiento público a través de evaluaciones.

⁸ Palabras de Marco Moreno, secretario de Hacienda de Baja California, expresadas durante los Miércoles de Mañanera (15 de junio de 2022).

Particularmente, considerar la cooperación y la coordinación permite identificar atributos como la relación intergubernamental e intersectorial, la coordinación sustentada en intereses comunes, y la visión común integral (Rosas Huerta, 2019). En este sentido, al comparar las relaciones institucionales de las dependencias encargadas de la gestión del agua, antes, durante y después del gobierno de Jaime Bonilla, se aprecian tres momentos de cambio en la coordinación institucional (figuras 5 y 6). El primero se observa con el Gobierno de Francisco Vega, donde la Comisión Estatal del Agua (CEA) es la institución encargada de coordinarse con los diferentes niveles y dependencias de la administración pública centralizada y descentralizada (figura 3). Dentro de la administración pública estatal, su función consistía en coordinar las comisiones de servicios públicos de Tijuana (CESPT), Mexicali (CESPM), Ensenada (CESPE) y Tecate (CESPTE).

Por su parte, el segundo momento se manifiesta en la administración de Jaime Bonilla, donde la Seproa se posicionó como la dependencia encargada de coordinar y supervisar los servicios de agua potable, así como las políticas públicas relacionadas con el tema (figura 4). Durante este período, la estructura de la administración pública municipal se compactó (cuadro 2). Las Secretarías de Economía y Turismo, Pesca, Acuacultura y Protección del Ambiente, pasaron a ser la Secretaría de Economía Sustentable y Turismo. Mientras que lo correspondiente con la infraestructura pública se concentró en la Secretaría de Infraestructura de Desarrollo Urbano y Reordenación Territorial. Además, se crearon las Secretarías de Inclusión Social e Igualdad de Género y la de Cultura (Sanchez, 2019).

Con esta re-ingeniería de la administración pública estatal, se observa una coordinación de la Seproa con pocas dependencias, lo que permite una mejor organización entre instituciones. Otro aspecto relevante de este acomodo institucional es que el secretario de la Seproa también se desempeña como Director General de la CEA. La pertinencia de analizar las interacciones institucionales es que permite identificar vínculos políticos, pues se encontró que uno de los principales promotores de la creación de la Seproa ante el congreso de Baja California fue designado como director de la CESPT (CESPT, 2021).

Un tercer momento surge con la administración de Marina Ávila, quien restablece las secretarías fusionadas por Jaime Bonilla (Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California de 2021). En este sentido, se crearon nueve dependencias (Oficialía Mayor; Dirección de Comunicación Social; Secretaría de Pesca y Acuacultura; Secretaría de Turismo; Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable; Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio; Secretaría de Seguridad Ciudadana; Consejería Jurídica; y Secretaría de Inclusión Social e Igualdad de Género); seis dependencias redefinieron sus atribuciones (Coordinación de Gabinete; Secretaría General de Gobierno; Secretaría de Hacienda; Secretaría de Economía e Innovación; Secretaría de Bienestar; Fiscalía General del Estado de Baja California (autónoma); y tres ajustaron sus nombres (Coordinación de Gabinete; Secretaría de Economía e Innovación; Secretaría de Bienestar) (Secretaría de Hacienda, 2022b). Sin embargo, en términos de estructura de interrelaciones gubernamentales, la Seproa mantiene la misma jerarquía que el gobierno anterior.

A escala internacional y nacional, se mantiene la relación para los tres períodos. En el ámbito internacional, existe una relación institucional con la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Estados Unidos (CILA). Este vínculo es producto de acuerdos binacionales que vigilan el cumplimiento de los tratados en materia de límites y aguas, promoviendo el manejo adecuado de las cuencas transfronterizas (CILA, 2016). Actualmente, se percibe una mayor coordinación con esta dependencia debido a que Alberto Bernal, quien fungió como secretario de la Seproa en el gobierno de Marina Ávila, fue representante de la CILA de 1995 a 2021.

Por su parte, a nivel nacional la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) debe fomentar la protección, restauración, conservación, preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. Y en materia de agua, será la Comisión Nacional del Agua (Conagua), mediante sus Consejos de Cuenca, quienes promoverán la coordinación de la planeación, realización y administración de las acciones de gestión de los recursos hídricos entre los estados y municipios (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 2021).

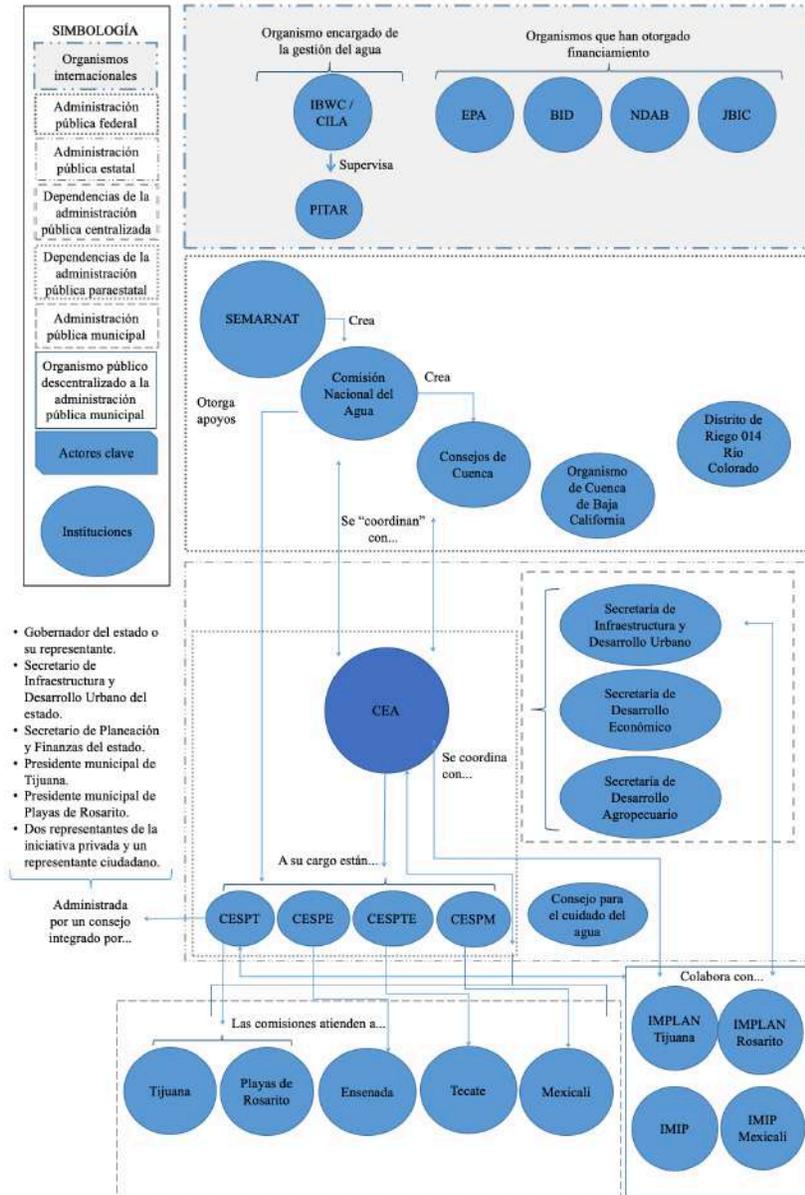
En cuanto a la interacción con los organismos internacionales, han existido relaciones de colaboración con la Environmental Protection Agency (EPA), el Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y el Japan Bank for International Cooperation (JBIC), quienes han otorgado financiamiento para asuntos hídricos (Pineda Pablos *et al.*, 2020).

Otro aspecto que permite analizar la capacidad administrativa es la asignación de recursos económicos (Rosas Huerta, 2019). En términos de capacidad financiera, la Seproa en 2021 contaba con un presupuesto de 4 831 931.34 (0.01 %), el cual en 2022 aumentó a 85 728 041.74 (0.15 %) (cuadro 2). Se podría pensar que el acceso a recursos le permite contar con mayor autonomía, pues antes de su creación el presupuesto asignado para los asuntos de agua provenía de la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano. En este sentido, los recursos asignados permiten identificar los intereses de las administraciones públicas, pues si su financiamiento aumenta o aparecen nuevas instituciones, se evidencia la apropiación de los problemas públicos. En lo particular, se identifica un aumento en los apoyos económicos en beneficio de la Seproa. Sin embargo, se trata de una transferencia de presupuesto de la CEA a la Seproa que no representa un aumento real.

Ahora bien, al analizar el presupuesto asignado por la actual administración, se aprecia un interés por atender los problemas de seguridad pública, contando con un 4.34 por ciento de la partida presupuestal destinada a este rubro. Además, la agenda de género ha sido impulsada fuertemente, pues ahora existe una institución que atiende estos asuntos. En general, las decisiones de las administraciones no corresponden estrictamente a criterios de racionalidad, sino que suelen responder a compromisos (Subirats, 2001).

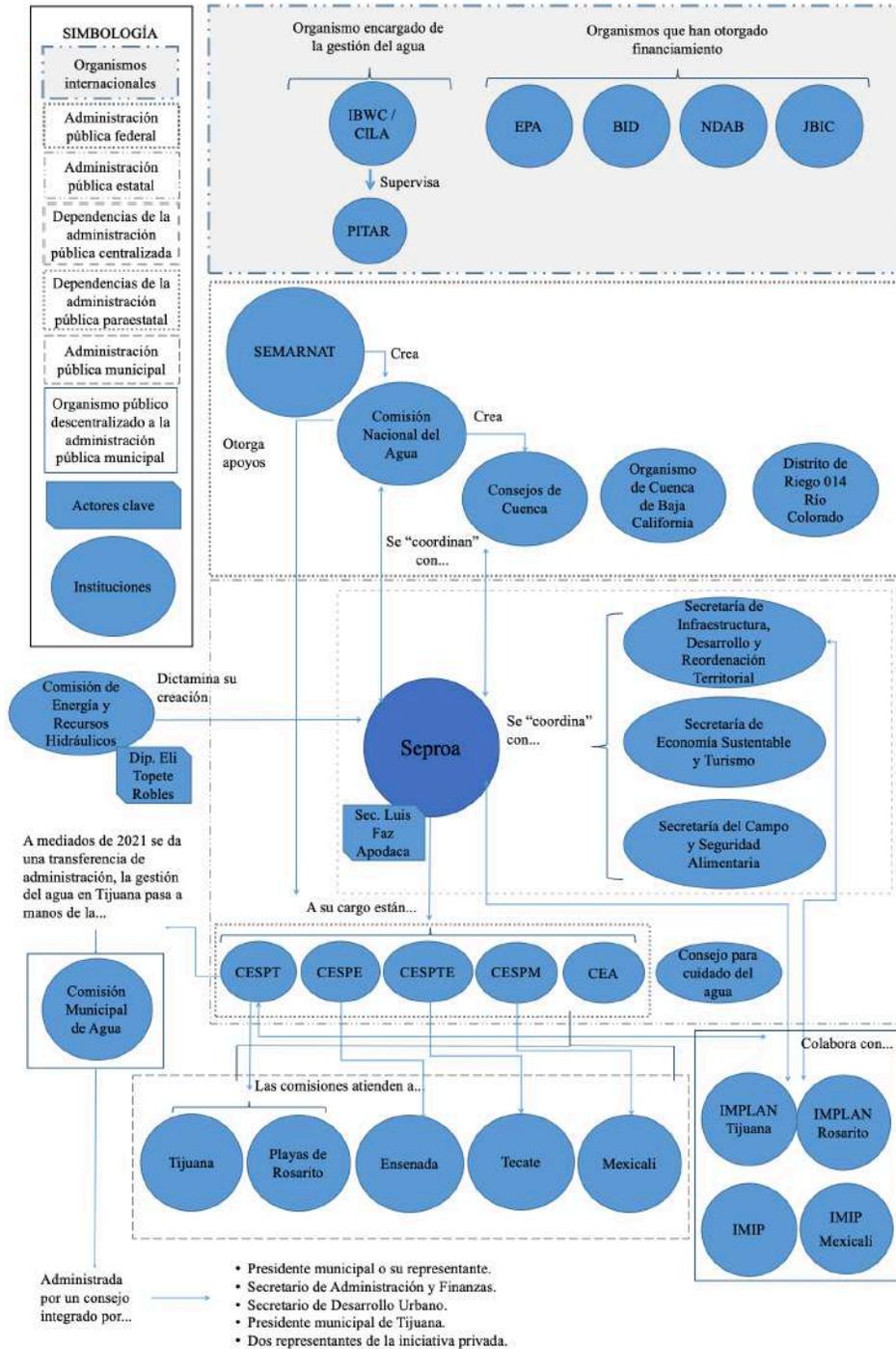
Finalmente, cabe señalar que en la práctica la Seproa como institución no marcó una diferencia sustancial respecto de la CEA, pues solo absorbió sus funciones. No obstante, al conformarse como secretaría, se tiene mayor control de los recursos por parte del aparato estatal. En este sentido, esta institución atiende las líneas de acción que el gobernante en turno considera prioritarias, lo cual se asocia con la noción de responsabilidad y de apropiación del problema público.

Figura 5. Dependencias que gestionan el agua y sus interacciones antes de la Seproa



Fuente: Elaboración propia con base en Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California de 2019.

Figura 6. Dependencias que gestionan el agua y sus interacciones con la Seproa⁹



Fuente: Elaboración propia con base en Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California de 2020.

⁹ La Comisión de Energía y Recursos Hidráulicos propone la creación de la Seproa. La CEA baja un nivel en la jerarquía, pero sigue siendo dirigida por el secretario de la Seproa.

Cuadro 2. Presupuesto para el poder ejecutivo en Baja California (2019-2022)

Francisco Vega			Jaime Bonilla						Marina Ávila		
2019	Presupuesto	%	2020	Presupuesto	%	2021	Presupuesto	%	2022	Presupuesto	%
Oficina del Ejecutivo	119 M	0.23	Oficina de la Gubernatura	115 M	0.23	Oficina de la Gubernatura	124 M	0.24	Coordinación de Gabinete	149 M	0.26
Secretaría General	268 M	0.52	Secretaría General	1387 M	2.76	Secretaría General de Gobierno	1474 M	2.85	Secretaría General de	241 M	0.43
Secretaría de Planeación y Finanzas	797 M	1.56	Secretaría de Hacienda	770 M	1.53	Secretaría de Hacienda	1946 M	3.76	Secretaría de Hacienda	1335 M	2.36
Oficialía Mayor de Gobierno	717 M	1.4	Oficialía Mayor de Gobierno	719 M	1.43				Oficialía Mayor de	1354 M	2.4
Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental	70 M	0.14	Secretaría de la Contraloría y Transparencia	66 M	0.13	Secretaría de la Honestidad y la Función Pública	75991134.46	0.15	Secretaría de la Honestidad y la Función Pública	77 M	0.14
Procuraduría General de Justicia	1483 M	2.9	Fiscalía General del Estado de Baja California	2539 M	5.05						
Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano	581 M	1.14	Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano	513 M	1.02	Secretaría de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Reordenación Territorial	827 M	1.6	Secretaría de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Reordenación Territorial	234 M	0.41
Secretaría de Desarrollo Económico	256 M	0.5	Secretaría de Desarrollo Económico	510 M	1.01	Secretaría de Economía Sustentable y Turismo	591 M	1.14	Secretaría de Economía e Innovación	394 M	0.7
Secretaría de Turismo	190 M	0.37							Secretaría de Turismo	353 M	0.62
Secretaría de Protección al Ambiente	53 M	0.1							Secretaría de medio Ambiente y Desarrollo	50 M	0.09
Secretaría de Pesca y Acuicultura	63 M	0.12							Secretaría de Pesca y Acuicultura	43 M	0.08
Secretaría de Desarrollo Agropecuario	145 M	0.28	Secretaría de Desarrollo Agropecuario	155 M	0.31	Secretaría del Campo y la Seguridad Alimentaria	182 M	0.35	Secretaría del Campo y la Seguridad Alimentaria	180 M	0.32
Secretaría de Educación y Bienestar Social	26532 M	51.86	Secretaría de Educación y Bienestar Social	25666 M	51.08	Secretaría de Educación	27253 M	52.6	Secretaría de Educación	26441 M	46.8
Secretaría de Desarrollo Social	1731 M	3.38	Secretaría de Desarrollo Social	1750 M	3.48	Secretaría de Inclusión y Bienestar Social	2027 M	3.91	Secretaría del Bienestar	2580 M	4.57
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	162 M	0.32	Secretaría del Trabajo y Previsión Social	163 M	0.32	Secretaría del Trabajo y Previsión Social	172 M	0.33	Secretaría del Trabajo y Previsión Social	258 M	0.46
Secretaría de Salud	3931 M	7.68		3966 M	7.89		4149 M	8.01		4811 M	8.52
			Secretaría de Cultura	185 M	0.37	Secretaría de Cultura	189 M	0.37	Secretaría de Cultura	234 M	0.41
			Secretaría de Inclusión Social e Igualdad de Género	36 M	0.07				Secretaría de Inclusión Social e Igualdad de Género	36 M	0.06
						Secretaría de Manejo, Protección y Saneamiento de Agua	5 M	0.01	Secretaría de Manejo, Protección y Saneamiento	86 M	0.15
									Consejería Jurídica	191 M	0.34
									Dirección de Comunicación Social	40 M	0.07
Erogaciones adicionales	1029 M	2.01		835 M	1.66		1318 M	2.54		1708 M	3.02
Financiamiento y deuda	1535 M	3		1218 M	2.42		1526 M	2.95		1794 M	3.18
Desarrollo municipal	9311 M	18.2		9637 M	19.18		9934 M	19.18		11344 M	20.08
			Organismos no sectorizados	14 M	0.03		14 M	0.03		14 M	0.03
Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio	84 M	0.16								99 M	0.17
Secretaría de Seguridad Pública	2103 M	4.11							Secretaría de Seguridad Ciudadana	2449 M	4.34
Total	51159 M	100		50242 M	100		51807 M	100		56494 M	100

Nota: Datos presentados en millones (M). El color verde muestra una escala de valor que representa a las instituciones con mayor presupuesto (porcentaje), en contraste con el apoyo otorgado a la Seproa (sombreado color gris).

Fuente: Elaboración propia con base en presupuesto de egresos (Secretaría de Hacienda, 2019, 2020, 2021, 2022a).

Cuando se analiza la capacidad administrativa, deben identificarse sus expresiones. A nivel *micro* estas se asocian con características propias de los recursos humanos: el tipo de contratación, la idoneidad del perfil, el tiempo de dedicación, la capacitación, la forma de reclutamiento, entre otras (Rosas Huerta, 2008).

De ahí que en este artículo se dio valor a la experiencia de los representantes del gobierno y de los directivos de los organismos operadores de agua. De este modo, en el cuadro 3 se resumen los períodos y los perfiles profesionales del personal directivo, en los cuales destaca una preferencia hacia las áreas de ingeniería y administración.

Cuadro 3. Perfil de titulares del gobierno y de organismos encargados del agua

Gobernador	Francisco Vega (Lic. en administración de empresas)	Jaime Bonilla (Lic. en administración de empresas; Mtro. en administración pública)	Marina Ávila (Lic. en derecho; Mtra. en derecho público; Mtra. en administración pública)
Secretario Seproa	(No existía)	2020-2021: Salomón Faz Apodaca (Lic. en administración de empresas; Mtro. en finanzas corporativas)	Nov. 2021-jun. 2022: Francisco Alberto Bernal Rodríguez (Ing. agrónomo con especialidad en riego y drenaje; Mtro. en ciencias en uso y manejo del agua de riego en zonas áridas)
Director CEA	2018: Ricardo Cisneros Rodríguez (Arq.)	2019: Enrique Ruelas López (Ing. civil) 2019-2020: Luis Granados Pacheco (Ing. civil) 2020-2021: Salomón Faz Apodaca	Jun. 2022: José Armando Fernández Samaniego (Ing.; Mtro. en administración con concentración en finanzas)
Director CESPT	2013-2016: Alfonso Álvarez Juan (Lic. en comercio exterior) 2016-2018: Miguel Lemus Zendejas (Arq.) 2018-2019: Germán Jesús Lizola Márquez (Ing.)	2019: Enrique Ruelas López (Ing. civil) 2019: Rigoberto Laborín Valdez (Ing. químico) 2020: Sergio Antonio Rosete Weben (Lic. en economía) 2020-2021: Eliel Vargas Pulido (Ing. civil) 2021: Eli Topete Robles (Lic. en administración de empresas)	2021-2022: Gonzalo López López (Ing. civil; Mtro. en gestión y políticas públicas)
Director CESPE	2018-2019: Carlos Gonzalo Loyola Peterson (ing.)	2019-2021: Marcelino Márquez Wong (Ing.) 2021-2021: Javier Vera Delgado (Ing.)	2021-2022: Jaime Alcocer Tello (ing.)
Director CESPM	2018-2019: Francisco Javier Orduño Valdez (Lic. en contaduría pública)	2019-2020: Héctor Soto Ibarra (Ing.) 2020-2021: José Armando Fernández Samaniego (Ing.; Mtro. en administración con concentración en finanzas)	2021-2022: José Armando Fernández Samaniego (Ing.; Mtro. en administración con concentración en finanzas) Jun. 2022-actual: Armando Carrasco López (Lic. en administración pública)
Director CESPTE	2018-2020: Patricia Ramírez Pineda (Ing.)	2021: Darío Benítez Ruiz (Ing.)	2021-2022: Jesús Alfonso Arámburo Zatarain (Ing.)

Fuente: Elaboración propia con base en el portal de transparencia (Sistema Estatal de Transparencia de Baja California, 2021a, 2021b, 2021c, 2021d, 2021e).

En relación con los períodos de Francisco Vega y Jaime Bonilla se observa un perfil profesional orientado hacia la administración de empresas por parte de sus gobernantes, lo que puede explicar la tendencia a la privatización de los servicios públicos. Una de las razones para promover tales esquemas de gestión es porque permiten mejorar la carga económica y administrativa del poder federal (Rolland y Vega Cárdenas, 2010), a través de ventajas relacionadas con la reducción de la participación política, la promoción de administraciones de largo plazo y la disminución de costos (Castro, 2007). Sin embargo, hay quienes argumentan que la privatización promueve condiciones de vulnerabilidad al contraponer los intereses de los prestadores del servicio y los de los usuarios, debido a que el agua

pasaría de ser un bien común a ser una mercancía, cuya dotación no sería considerada como un servicio público sino como negocio (Peña García, 2007).

Por su parte, el constante cambio de directivos en las comisiones estatales de servicios públicos ha fomentado la discontinuidad de las acciones de gestión del agua. En tal sentido, durante el período de Bonilla, la CESPT fue la dependencia con mayor número de alternancia al registrar seis de los 12 cambios de funcionarios ocurridos en dichas comisiones estatales (cuadro 3).

Considerar las evaluaciones externas e internas también es un punto de referencia para las organizaciones. En este sentido, la CESPT destaca por ser una de las mejor evaluadas por su organización, autonomía y coordinación con otras dependencias (Salazar Adams y Méndez Barrón, 2020).

De igual manera, las evaluaciones a nivel nacional ubican al estado de Baja California entre los 10 mejores prestadores del servicio de agua (figura 7). No obstante, para el último período se identificó un descenso al pasar de la cuarta (8.02) a la octava posición (7.40), lo que puso en evidencia algunos rezagos en la dotación de este servicio público.

Figura 7. Calificación que se otorga al servicio de agua potable en México (2013, 2015, 2017, 2019)

	2013	2015	2017	2019
Nuevo León	8.60	8.46	8.54	8.59
Guanajuato	8.16	7.71	7.71	7.62
Querétaro	7.94	7.82	7.71	7.80
Yucatán	7.67	7.55	7.81	7.76
Colima	8.41	7.37	7.62	7.75
Baja California	8.02	7.55	7.79	7.40
Chihuahua	7.76	6.90	7.25	7.21
Sinaloa	7.95	7.77	7.74	7.93
Nayarit	6.08	6.46	6.81	6.47
Durango	7.59	6.27	6.79	7.18
Coahuila	7.47	6.71	7.09	6.92
Hidalgo	7.26	6.56	6.78	7.14
Jalisco	7.32	7.46	7.56	7.51
Sonora	7.13	6.86	7.05	6.91
Tlaxcala	6.93	7.00	7.02	7.23
Morelos	7.23	6.54	6.73	6.87
Michoacán	6.79	6.64	6.83	6.80
Campeche	6.64	6.61	7.10	6.99
Baja California Sur	6.88	6.37	6.93	7.19
Ciudad de México	6.53	6.15	6.26	6.56
Puebla	6.03	6.09	6.28	6.36
Quintana Roo	7.32	6.76	6.54	6.16
Tamaulipas	7.38	6.99	6.84	6.50
Chiapas	6.30	5.41	5.12	5.70
Agascalientes	7.09	6.69	7.05	6.19
Veracruz	6.74	6.09	6.37	6.65
México	6.63	6.01	5.92	6.50
Zacatecas	6.61	6.08	5.53	5.98
San Luis Potosí	6.65	5.91	6.35	5.99
Oaxaca	5.63	5.27	6.06	5.70
Tabasco	4.97	3.96	4.99	4.28
Guerrero	3.88	4.50	4.74	4.56

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) (Inegi, 2013, 2015, 2017, 2019).

Otro indicador que permite analizar la capacidad institucional de la gestión hídrica de manera interna es la eficiencia global de los organismos operadores de agua del estado (cuadro 4). Este índice de desempeño gubernamental reconoce la eficiencia operativa y financiera de los organismos de agua; a mayor valor, más eficientes son los organismos operadores de agua estatales (Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño [SEDED], 2022b). Al contrastar el cuadro 4 con las metas anuales planteadas por el gobierno (71 %), se encontró que la eficiencia de los organismos operadores de agua no cumplió con sus objetivos, pues sus promedios muestran un 65 por ciento.

Cuadro 4. Eficiencia global de los organismos operadores de agua en el estado de Baja California (por trimestre)

	2020 (CEA)				2021 (Seproa)			
	1	2	3	4	1	2	3	4
Eficiencia global de los organismos operadores del agua en el estado	65.6	65.41	65.7	60.31	62.26	68.82	65.52	65.84
Promedio anual	64.26				65.61			

Fuente: Elaboración propia con base en SEDED (2022a).

A pesar de que las evaluaciones no son desfavorables, se percibe una tendencia a la baja tanto en la calificación de los servicios de agua como en la eficiencia de los organismos operadores de agua en el estado. Por tanto, es necesario promover mecanismos de gestión que permitan mejorar el estatus de las dependencias encargadas del manejo hídrico.

Para afrontar estas problemáticas, se deberán mejorar las condiciones operativas y técnicas de algunos organismos, como se señala en las siguientes entrevistas:

(...) no queda de otra que hacer una reingeniería, empiezo a ver sus inventarios y el 50 por ciento ya era chatarra. Empiezo a ver el personal y eran 1 736 empleados. 1 250 eran sindicalizados, entonces dependías de un 80 por ciento del sindicato. Pero veo la media nacional y era de cinco empleados por cada mil habitantes y nosotros éramos 2.4 empleados por cada 1 000. Estamos 50 por ciento debajo de la media nacional (informante 1, funcionario público, comunicación personal, 28 de junio de 2022).

(...) algo súper importante es el plan maestro, si tú tienes un plan maestro de 20 o 30 años, pero lo haces bien, completo, (...) [con] todas las prioridades (...) de la A hasta la Z (...), eso va a ser exitoso, porque si no cada quien va [a] estar llegando y cada quien va a estar haciendo un proyecto diferente, ahorita el que se fue ya no alcanzó (...). Lo que sí es que batallas mucho con la gente del sindicato, es muy complicado para poder operar dentro del sistema. Son problemas que (...) yo manejaría en tres partes: el sindicato, la parte financiera y la corrupción. Mientras no trabajes con todo eso, y si les incrementas el sueldo a los trabajadores, que sea

congruente y equitativo para todos, no nada más para unos cuantos, porque ellos [los del sindicato] son como una pandilla, y se vienen en bola, acá 200 nada más [los de confianza] (informante 2, exfuncionario público, comunicación personal, 20 de septiembre de 2022).

En síntesis, más allá de las reingenierías administrativas, los recursos financieros, las experiencias de los servidores públicos y las evaluaciones a las instituciones, es necesario consensuar un plan en el largo plazo en materia de agua que sea punto de referencia para cada nuevo gobernante, lo que permitirá avanzar paulatinamente y dejar de apropiarse de proyectos bandera sin continuidad.

CONCLUSIONES

En este artículo se mostró un especial interés en indagar sobre la apropiación y las responsabilidades de las administraciones encargadas de la gestión del agua para entender los elementos que permiten o impiden contar con una capacidad institucional. En tal sentido, el análisis de las interacciones entre las dependencias encargadas de la gestión del agua posibilitó trazar una ruta de tres lustros sobre los cambios y las continuidades de la administración pública en Baja California.

Se encontró que la gestión del agua en el ámbito urbano es influida por las habilidades técnico-burocráticas de quienes, a partir de su experiencia en la administración pública, toman las decisiones y plantean las líneas de acción del manejo hídrico. El análisis permitió evidenciar la falta de continuidad de las estrategias de manejo del agua, siendo uno de los principales obstáculos que reducen la capacidad institucional. Esto se refleja en los procedimientos al interior del propio organismo que se vuelven burocráticos, así como en los constantes cambios de dirigentes del organismo que limitan la planeación autónoma y de largo plazo. En este sentido, los directores se vuelven simples administradores que no toman decisiones, afectan la capacidad institucional de las organizaciones, limitan la consecución de objetivos y el logro de cambios reales que respondan a las necesidades sociales.

Como se observa, la falta de continuidad de los proyectos hídricos es el elemento que influye en mayor medida en la capacidad institucional y, al estar relacionado con la apropiación de los problemas públicos, este impide su consolidación pues, al paso de las administraciones, los asuntos públicos son atendidos de formas diversas, más como banderas políticas de proyectos comprometidos que como una proyección en el largo plazo.

El agua, al ser un recurso limitado en la zona, es objeto de interés público por diversas administraciones gubernamentales. En este sentido, el tema de agua es un asunto complejo y político donde el poder económico tiene una influencia en las instituciones que gestionan el recurso.

Desde la perspectiva del análisis de políticas, se reconoce que los problemas prioritarios o que forman parte de la agenda política no son los más urgentes, sino que cada actor (institución/tomador de decisiones) opta por impulsar sus puntos de vista, a modo de fijar la atención pública sobre ese tema de interés (Subirats, 2001).

Con el constante cambio en la estructura organizativa de la administración pública de Baja California, se identifica la necesidad de fomentar una estructura autónoma que lleve a cabo la gestión de los recursos hídricos en la entidad, que tenga una visión a largo plazo y cuente con recursos propios para su operación, lo que evitaría la dependencia de las “prioridades políticas” de los gobiernos en turno.

Aunque la Seproa evidencia autonomía en términos presupuestales, aún conserva las atribuciones de la Comisión Estatal del Agua, lo que pondría en duda la pertinencia de su creación. La Seproa se plantea teóricamente como un vínculo entre municipio y estado que pueda dictaminar y guiar las estrategias de agua en el estado. No obstante, esta secretaría no ha logrado ser validada como una institución con poder y la ciudadanía no la identifica como una dependencia importante en la gestión del agua.

En este mismo cambio administrativo, el tema de la municipalización de los organismos operadores se presenta de manera ambivalente: por una parte se argumenta que promoverá una mayor coordinación con los organismos municipales al estar a la par en el manejo institucional y por ser regidos por una misma autoridad. Sin embargo, también se señala que perdería poder político y financiero para negociar proyectos, por tener un rango de descentralización mayor.

REFERENCIAS

- Acuerdo 3.2 de 2021. [H. XXIII Ayuntamiento Constitucional de Tijuana, Baja California]. Relativo a dejar sin efecto el acuerdo de cabildo de fecha 31 de octubre de 2013, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 03 de agosto del 2021. 29 de septiembre de 2021. https://www.tijuana.gob.mx/dependencias/cabildo/documentos/ACUERDO_60_3.2_XXIII_29%20de%20Septiembre%20de%202021.pdf
- Acuerdo de Cabildo de 2021a [H. VIII Ayuntamiento Constitucional de Playas de Rosarito, Baja California]. Relativo a la creación del Organismo Operador Municipal denominado Agua y Saneamiento Municipal de Playas de Rosarito (AYSMPR). 3 de agosto de 2021. <https://wsxtbc.ebajacalifornia.gob.mx/CdnBc/api/Imagenes/ObtenerImagenDeSistema?sistemaSolicitante=PeriodicoOficial/2021/Agosto&nombreArchivo=Periodico-55-CXXVIII-202183-N%C3%9AMERO%20ESPECIAL.pdf&descargar=false>
- Acuerdo de Cabildo de 2021b [H. XXIII Ayuntamiento Constitucional de Tijuana, Baja California]. Relativo a obtener la transferencia a la Administración Pública Municipal el Servicio Público de Agua Potable, Drenaje, Alcantarillado, Tratamiento y Disposición de sus Aguas Residuales que actualmente presta en el Municipio de Tijuana, Baja California, el Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Estatal, denominado Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tijuana; asimismo se aprueba la Creación del Organismo Operador Municipal de Agua Potable, Drenaje, Alcantarillado, Tratamiento y Disposición de sus Aguas Residuales denominado COMISIÓN MUNICIPAL DE AGUA DE TIJUANA, B.C., y se aprueba el Reglamento Interno de la Comisión Municipal de Agua de Tijuana, Baja California. 3 de agosto de 2021. <https://wsxtbc.ebajacalifornia.gob.mx/CdnBc/api/Imagenes/ObtenerImagenDeSistema?sistema>

[Solicitante=PeriodicoOficial/2021/Agosto&nombreArchivo=Periodico-55-CXXVIII-202183-N%C3%9AMERO%20ESPECIAL%20-%20SECCI%C3%93N%20I.pdf&descargar=false](#)

Acuerdo de Cabildo de 2021c [H. XXIII Ayuntamiento Constitucional de Ensenada, Baja California]. Mediante el cual se Decreta el Acuerdo de Creación del “Organismo Operador Municipal Denominado Agua y Saneamiento Municipal de Ensenada, B. C.”. 4 de agosto de 2021. <https://wsxtbc.ebajacalifornia.gob.mx/CdnBc/api/Imagenes/ObtenerImagenDeSistema?systemaSolicitante=PeriodicoOficial/2021/Agosto&nombreArchivo=Periodico-56-CXXVIII-202184-N%C3%9AMERO%20ESPECIAL.pdf&descargar=false>

Agencia NTMX. (23 de noviembre de 2016). Ante sequía, Baja California necesita programa hídrico. *El Sol de México*.

Arreguín-Cortés, F. I., López-Pérez, M. y Cervantes-Jaimes, C. E. (2020). Los retos del agua en México. *Tecnología y Ciencias del Agua*, 11(2), 341-371. <https://doi.org/10.24850/j-tyca-2020-02-10>

Biswas, A. K. (2004). Integrated Water Resources Management: A Reassessment. *Water International*, 29(2), 248-256. <https://doi.org/10.1080/02508060408691775>

Briseño, H. y Sánchez, A. (2018). Descentralización, consolidación y crisis de la gestión urbana del agua en México. *Tecnología y Ciencias del Agua*, 9(4), 25-47. <https://doi.org/10.24850/j-tyca-2018-04-02>

Camacho, G. (2021). *Agua y corrupción en América Latina*. Transparency International.

Casas Cervantes, A. F. (2015). La gestión comunitaria del agua y su relación con las políticas públicas municipales. El caso del manantial de Patamburapio en el estado de Michoacán, 2009-2014. *Intersticios Sociales*, (10), 1-43. <https://www.scielo.org.mx/pdf/ins/n10/n10a6.pdf>

Castro, J. E. (2007). La privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina. *Nueva Sociedad*, (207), 93-112. https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3408_1.pdf

Comisión Estatal del Agua de Baja California [CEABC]. (2018). *Programa hídrico del estado de Baja California. Visión 2035: Resumen ejecutivo*. Gobierno del Estado de Baja California/CEABC/Conagua. http://www.cea.gob.mx/phebc/resejec/RESUMEN_EJECUTIVO_PHEBC.pdf

Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tijuana [CESPT]. (25 de agosto de 2021). Toma posesión como nuevo director de CESPT, Eli Topete Robles. Gobierno del Estado de Baja California. <https://www.cespt.gob.mx/noticiasespt/noticia.aspx?id=994>

Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tijuana [CESPT]. (2022). Fechas históricas. Gobierno del Estado de Baja California. <https://www.cespt.gob.mx/somos/fechashistoricas.aspx>

Comisión Internacional de Límites y Aguas [CILA]. (2016). Misión y Visión. Autor. <https://cila.sre.gob.mx/cilanorte/index.php/quienes-somos/mision-y-vision>

Comisión Nacional del Agua [Conagua]. (2020). Sistema Nacional de Información del Agua. Autor. <http://sina.conagua.gob.mx/sina/index.php>

Congreso del Estado de Baja California. (13 de septiembre de 2021). *Glosa-Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua* Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=GVHEfoDfnSs>

Decreto 55 de 2016 [H. XXII Legislatura Constitucional del Estado de Baja California] Mediante el cual se aprueba la iniciativa de Ley del Agua para el Estado de Baja California. 30 de diciembre de 2016. <https://wsextbc.ebajacalifornia.gob.mx/CdnBc/api/Imagenes/ObtenerImagenDeSistema?sistemaSolicitante=PeriodicoOficial/2016/Diciembre&nombreArchivo=Periodico-58-CXXIII-20161230-SECCI%C3%93N%20I.pdf&descargar=false>

Decreto de 1991 [Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas del Estado]. Por el que se crea el organismo descentralizado estatal denominado “Comisión de Servicios de Agua del Estado” con personalidad jurídica y patrimonio propios. 20 de julio de 1991. <https://wsextbc.ebajacalifornia.gob.mx/CdnBc/api/Imagenes/ObtenerImagenDeSistema?sistemaSolicitante=PeriodicoOficial/1991/Julio&nombreArchivo=Periodico-20-XCVIII-1991720-INDICE.pdf&descargar=false>

Decreto del Poder Ejecutivo de 1999 [Secretaría General del Gobierno de Baja California]. Por el que se constituye la “Comisión Estatal del Agua” (CEA). 3 de marzo de 1999. <https://wsextbc.ebajacalifornia.gob.mx/CdnBc/api/Imagenes/ObtenerImagenDeSistema?sistemaSolicitante=PeriodicoOficial/1999/Marzo&nombreArchivo=Periodico-10-CVI-199933-N%C3%93AMERO%20ESPECIAL.pdf&descargar=false>

Decreto 63 de 2017 [H. XXII Legislatura Constitucional del Estado de Baja California]. Mediante el cual se crea la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California. 19 de enero de 2017. <https://wsextbc.ebajacalifornia.gob.mx/CdnBc/api/Imagenes/ObtenerImagenDeSistema?sistemaSolicitante=PeriodicoOficial/2017/Enero&nombreArchivo=Periodico-4-CXXIV-2017119-N%C3%93AMERO%20ESPECIAL.pdf&descargar=false>

Decreto 64 de 2017 [H. XXII Legislatura Constitucional del Estado de Baja California]. Mediante el cual se crea la Ley de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua para el Estado de Baja California. 19 de enero de 2017. <https://wsextbc.ebajacalifornia.gob.mx/CdnBc/api/Imagenes/ObtenerImagenDeSistema?sistemaSolicitante=PeriodicoOficial/2017/Enero&nombreArchivo=Periodico-4-CXXIV-2017119-N%C3%93AMERO%20ESPECIAL.pdf&descargar=false>

Decreto 65 de 2017 [H. XXII Legislatura Constitucional del Estado de Baja California]. Mediante el cual se crea la Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos del Estado de Baja California. 19 de enero de 2017. <https://wsextbc.ebajacalifornia.gob.mx/CdnBc/api/Imagenes/ObtenerImagenDeSistema?sistemaSolicitante=PeriodicoOficial/2017/Enero&nombreArchivo=Periodico-4-CXXIV-2017119-N%C3%93AMERO%20ESPECIAL.pdf&descargar=false>

Decreto 67 de 2020 [H. XXIII Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Baja California]. Mediante el cual se reforma el artículo 21 y se adiciona el Capítulo XIV

- denominado “De la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua” al Título Segundo, así como el artículo 38 BIS de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California. 12 de mayo de 2020. <https://wsextbc.ebajacalifornia.gob.mx/CdnBc/api/Imagenes/ObtenerImagenDeSistema?sistemaSolicitante=PeriodicoOficial/2020/Mayo&nombreArchivo=Periodico-25-CXXVII-2020512-NÚMERO ESPECIAL.pdf&descargar=false>
- Decreto 289 de 2021 [H. XXIII Legislatura Constitucional del Estado de Baja California]. Mediante el cual se aprueban diversas reformas a la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California; asimismo se aprueba la reforma al artículo 38 BIS de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California. 29 de julio de 2021. <https://wsextbc.ebajacalifornia.gob.mx/CdnBc/api/Imagenes/ObtenerImagenDeSistema?sistemaSolicitante=PeriodicoOficial/2021/Julio&nombreArchivo=Periodico-52-CXXVIII-2021729-N%C3%9AMERO%20ESPECIAL.pdf&descargar=false>
- Domínguez, A. (13 de mayo de 2020). Bajo fuertes cuestionamientos nace la Secretaría del Agua. *La Voz de la Frontera*. <https://www.lavozdelafrontera.com.mx/local/bajo-fuertes-cuestionamientos-nace-la-secretaria-del-agua-5224265.html>
- Excélsior. (16 de agosto de 2021). Continúa municipalización del agua en Baja California. *Excélsior*. <https://www.excelsior.com.mx/nacional/continua-municipalizacion-del-agua-en-baja-california/1466348>
- Flores Ortega, J. I. (2008). *Las políticas del reforzamiento del pago y su impacto en la provisión de los servicios de dos organismos operadores de agua en el norte de México* [Tesis de Maestría, El Colegio de la Frontera Norte]. <https://www.colef.mx/posgrado/tesis/2006730/>
- Gibbins, J. (27 de marzo de 2012). Otay’s Bonilla Resigns for High-Profile Posts in Mexico. *San Diego Union-Tribune*. <https://www.sandiegouniontribune.com/news/environment/sdut-otays-bonilla-resigns-high-profile-posts-mexico-2012mar27-story.html>
- Gobierno de Baja California. (s.f.). *Videos* [Página de Facebook]. Facebook. <https://www.facebook.com/BC.Gobierno/videos>
- Gobierno de Baja California. (2020). *Primer informe de gobierno de Jaime Bonilla*. Autor.
- Gobierno de Baja California. (2021). *Segundo informe de gobierno de Jaime Bonilla*. Autor.
- González Mejía, J. H. (2018). *Retos y oportunidades en la gestión sustentable de recursos hídricos. Caso de estudio: Ciudad de Ensenada* [Tesis de maestría]. El Colegio de la Frontera Norte. <https://www.colef.mx/posgrado/tesis/20161303/>
- González Solís, R. J. (2012). *Mercados potenciales y beneficios del uso de agua residual tratada en la ciudad de Tijuana, Baja California* [Tesis de maestría]. El Colegio de la Frontera Norte. <https://www.colef.mx/posgrado/tesis/2010909/>
- Grafton, R. Q., Garrick, G., Manero, A. y Nam Do, T. (2019). The Water Governance Reform Framework: Overview and Applications to Australia, Mexico, Tanzania, U.S.A and Vietnam. *Water*, 11(1), 137. <https://doi.org/10.3390/w11010137>

- Guerrero Bernal, J. C., Márquez Murrieta, A., Nardacchione, G. y Pereyra, S. (2018). Problemas públicos. Controversias y aportes contemporáneos. Estudio introductorio. En J. C. Guerrero Bernal, A. Márquez Murrieta, G. Nardacchione, y S. Pereyra (Coords.), *Problemas públicos: controversias y aportes contemporáneos* (pp. 9-54). Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Gusfield, J. (1975). Categories of ownership and responsibility in social issues: Alcohol abuse and automobile use. *Journal of Drug Issues*, 5(4), 285-303. <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/002204267500500403>
- Gusfield, J. (2014). La cultura de los problemas públicos: el mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente. Siglo XXI Editores.
- Heras, A. (20 de enero de 2017). Busca Kiko Vega control del agua en BC. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2017/01/20/estados/029n1est>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi]. (2013). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2013. Autor. <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2013/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi]. (2015). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015. Autor. <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2015/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi]. (2017). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017. Autor. <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2017/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi]. (2019). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019. Autor. <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/>
- Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California de 2021. Por la que se establecen las bases generales para el gobierno y la administración pública municipal así como de sus actos y procedimientos administrativos. 19 de febrero de 2021. *Periódico Oficial* núm. 12. <https://transparencia.tijuana.gob.mx/Archivos/Hipervinculos/220-202151294255778-1202111.PDF>
- Ley del Agua para el Estado de B. C. de 2016. Por la cual se regulan la explotación, uso, aprovechamiento, administración, control y suministro de las aguas de jurisdicción estatal, así como de las obtenidas mediante concesiones o asignaciones otorgadas por la Federación; el control y valoración de los recursos hídricos y la conservación, protección y preservación de su cantidad y calidad, así como la prestación de los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado y saneamiento. 21 de diciembre de 2016. *Periódico Oficial* núm. 55. https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO_VII/2017_0119_LEYAGUA.PDF

- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California de 2019. Por la cual se establecen las bases para la organización y el funcionamiento de la Administración Pública Estatal, Centralizada y Paraestatal. 31 de octubre de 2019. *Periódico Oficial* núm. 49.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California de 2020. Por la cual se establecen las bases para la organización y el funcionamiento de la Administración Pública Estatal, Centralizada y Paraestatal. 11 de mayo de 2020. *Periódico Oficial* núm. 25.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 2021. Por la cual se establecen las bases de la Administración Pública Federal. 20 de octubre de 2021. *Diario Oficial de la Federación*. <https://www.gob.mx/indesol/documentos/ley-organica-de-la-administracion-publica-federal-62720>
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California de 2021. Tiene por objeto regular las atribuciones del Poder Ejecutivo, así como establecer las bases de organización y funcionamiento de la Administración Pública del Estado de Baja California. 18 de noviembre de 2021. *Periódico Oficial* núm. 99.
- Loera Burnes, E. y Salazar Adams, A. (2017). Capacidades institucionales y desempeño de los organismos operadores de agua en Hermosillo, Sonora, y Mexicali, Baja California. *Región y Sociedad*, (5), 37-74. <https://doi.org/10.22198/rys.2017.0.a296>
- Monforte García, G. y Cantú Martínez, P. C. (2015). Escenario del agua en México. *Cultura Científica y Tecnológica*, 6(30), 31-40. <http://erevistas.uacj.mx/ojs/index.php/culcyt/article/view/356>
- Muñoz-Pizza, D. M., Rivera, P. y Villada-Canela, M. (2022). Capacidad institucional para una gestión sostenible y coordinada de recursos hídricos en la región vitivinícola de Baja California. En A. Vázquez, N. C. Borrego, A. F. Herrera y E. Sánchez (Coords.), *La industria vitivinícola mexicana en el siglo XXI: retos económicos, ambientales y sociales* (pp. 259-288). Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco.
- Murillo, E. (2 de septiembre de 2021). Ordena SCJN a gobierno de BC ofrecer servicio de agua potable a municipios. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/09/02/politica/ordena-scjn-a-gobierno-de-bc-otorgar-agua-potable-a-municipios/>
- Navarro-Chaparro, K., Rivera, P. y Sánchez, R. (2016). Análisis del manejo de agua en la ciudad de Tijuana, Baja California: Factores críticos y retos. *Estudios Fronterizos*, 17(33), 53-82. <https://doi.org/10.21670/ref.2016.33.a03>
- Ospina, S. (8-11 de octubre de 2022). *Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora* [Ponencia]. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
- Otay Water District. (2021). *About the Otay Water District*. <https://otaywater.gov/about-otay/>
- Peña García, A. (2007). Una perspectiva social de la problemática del agua. *Investigaciones Geográficas*, (62), 125-37. <https://doi.org/10.14350/rig.29979>

- Pineda Pablos, N. (2002). La política urbana de agua potable en México: del centralismo y los subsidios a la municipalización, la autosuficiencia y la privatización. *Región y Sociedad*, 14(24), 41-69. <https://doi.org/10.22198/rys.2002.24.a698>
- Pineda Pablos, N. y Briseño Ramírez, H. (2012). ¿Por qué son mejores los organismos de agua de Baja California que los de Sonora? Instituciones locales y desempeño de los organismos públicos. *Región y Sociedad*, (3), 181-212. <https://doi.org/10.22198/rys.2012.3.a412>
- Pineda Pablos, N., Moreno Vázquez, J. L. y Díaz Caravantes, R. E. (2019). La capacidad institucional de los consejos de cuenca en México. El caso del Alto Noroeste, 1999-2017. *Región y Sociedad*, 31. <https://doi.org/10.22198/rys2019/31/1029>
- Pineda Pablos, N., Salazar Adams, J. A. y Méndez Barrón, R. (2020). La gestión estatal en Baja California: Tijuana y Mexicali. En J. A. Salazar Adams (Ed.), *El agua en ciudades del norte y del bajío de México. Capacidad institucional y desempeño* (pp. 155-86). El Colegio de Sonora.
- Redacción El Economista. (12 de junio de 2018). Planta desaladora de Ensenada entra en operación. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/estados/Planta-desaladora-de-Ensenada-entra-en-operacion-20180611-0161.html>
- Rolland, L. y Vega Cárdenas, Y. (2010). La gestión del agua en México. *Polis*, 6(2), 155-88. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-23332010000200006
- Rosas Huerta, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, (30), 119-34. <https://polcul.xoc.uam.mx/index.php/polcul/article/view/1065/1042>
- Rosas Huerta, A. (2019). Capacidad institucional: Revisión del concepto y ejes de análisis. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 19(32), 81-107. <https://doi.org/10.14409/daapge.v19i32.8482>
- Rosas Huerta, A., Sánchez Robles, J. y Chávez Cortés, M. M. (2012). La técnica Delphi y el análisis de la capacidad institucional de gobiernos locales que atienden el cambio climático. *Política y Cultura*, (38), 165-194. <https://polcul.xoc.uam.mx/index.php/polcul/article/view/1194/1169>
- Salazar Adams, J. A. y Méndez Barrón, R. (2020). Análisis global: capacidad vs. desempeño. En J. A. Salazar Adams (Ed.), *El agua en ciudades del norte y del bajío de México. Capacidad institucional y desempeño* (pp. 187-208). El Colegio de Sonora.
- Sanchez, G. (1 de noviembre de 2019). Nuevo gobierno fusiona secretarías. *El Imparcial*. <https://www.elimparcial.com/tijuana/tijuana/Iniciara-gobierno-de-Bonilla-con-reingenieria-en-secretarias-20191031-0033.html>
- Sánchez, L. (17 de enero de 2017). Tras protestas, abrogan Ley del Agua en B. C. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2017/01/17/tras-protestas-abrogan-ley-del-agua-en-bc>
- Sánchez Munguía, V. (2020). La desalinizadora de agua de mar en Playas de Rosarito. Un proyecto estratégico frente a la dependencia del Río Colorado y la escasez de agua en Baja California. *Norteamérica*, 15(1), 149-172. <https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2020.1.394>

- Secretaría de Hacienda. (2019). *Presupuesto egresos datos abiertos 2019. Clasificación administrativa*. Gobierno de Baja California.
- Secretaría de Hacienda. (2020). *Presupuesto egresos datos abiertos 2020. Clasificación administrativa*. Gobierno de Baja California. <http://www.monitorbc.gob.mx/TransparenciaPresupuestaria/PptoEgresosDA20>
- Secretaría de Hacienda. (2021). *Presupuesto egresos datos abiertos 2021. Clasificación administrativa*. Gobierno de Baja California. <http://www.monitorbc.gob.mx/TransparenciaPresupuestaria/PptoEgresosDA21>
- Secretaría de Hacienda. (2022a). *Presupuesto de egresos datos abiertos 2022. Clasificación administrativa*. Gobierno de Baja California. <http://www.monitorbc.gob.mx/TransparenciaPresupuestaria/PptoEgresosDA22>
- Secretaría de Hacienda. (2022b). *Presupuesto de egresos. Versión ciudadana* [Diapositiva Power Point]. Gobierno de Baja California. <https://www.bajacalifornia.gob.mx//Documentos/indicadoresbc/ppto-egresos/DIAPOSITIVAS-PRESUPUESTO-CIUDADANO-2022.pdf>
- Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño [SEDED]. (2022a). Avance de indicadores de desempeño. Gobierno el Estado de Baja California. <http://www.monitorbc.gob.mx/Indicadores/IndicadoresDesempeno>
- Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño [SEDED]. (2022b). Indicadores por área de interés. Gobierno el Estado de Baja California. <http://www.monitorbc.gob.mx/indicadores/area?area=6>
- Sistema Estatal de Transparencia de Baja California. (2021a). *Comisión Estatal del Agua: Directorio de Servidores Públicos*. Gobierno de Baja California. http://www.transparenciabc.gob.mx/Areas/info_oficio_F/13?FraccionId=8&ejercicio=2021
- Sistema Estatal de Transparencia de Baja California. (2021b). *Comisión Estatal de Servicios Públicos de Ensenada: Directorio de Servidores Públicos*. Gobierno de Baja California. http://www.transparenciabc.gob.mx/Areas/info_oficio_F/9?FraccionId=8&ejercicio=2021
- Sistema Estatal de Transparencia de Baja California. (2021c). *Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali: Directorio de Servidores Públicos*. Gobierno de Baja California. http://www.transparenciabc.gob.mx/Areas/info_oficio_F/10?FraccionId=8&ejercicio=2021
- Sistema Estatal de Transparencia de Baja California. (2021d). *Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tecate: Directorio de Servidores Públicos*. Gobierno de Baja California. http://www.transparenciabc.gob.mx/Areas/info_oficio_F/11?FraccionId=8&ejercicio=2021
- Sistema Estatal de Transparencia de Baja California. (2021e). *Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tijuana: Directorio de Servidores Públicos*. Gobierno de Baja California. http://www.transparenciabc.gob.mx/Areas/info_oficio_F/12?FraccionId=8&ejercicio=2021
- Smith, D. E. (1987). *The everyday world as problematic: A feminist sociology*. University of Toronto Press.

- Subirats, J. (2001). El análisis de las políticas públicas. *Gaceta Sanitaria*, 15(3), 259-264. [https://doi.org/10.1016/S0213-9111\(01\)71557-9](https://doi.org/10.1016/S0213-9111(01)71557-9)
- Torres Oregón, F. (2013). *El proyecto estratégico de seguridad alimentaria (pesa) en el Estado de México: intervención, control y actores. el caso de San Luis la manzana, municipio de Villa Victoria* [Tesis de doctorado, Universidad Autónoma del Estado de México]. <http://hdl.handle.net/20.500.11799/64382>
- Vázquez Lee, R. J. (2020). *La desalinización como una alternativa de abastecimiento de agua en las ciudades de Tijuana y Playas de Rosarito, un análisis de capacidad institucional* [Tesis de maestría, El Colegio de la Frontera Norte]. <https://www.colef.mx/posgrado/tesis/20181485/-:~:text=Resumen%3A,Tijuana y Playas de Rosarito>
- Villada-Canela, M., Martínez-Segura, N., Daesslé, L. W y Mendoza-Espinosa, L. (2019). Fundamentos, obstáculos y retos de la participación pública en la gestión del agua en México. *Tecnología y Ciencias del Agua*, 10(3), 12-46. <https://doi.org/10.24850/j-tyca-2019-03-02>