

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

"EL SERVICIO MUNICIPAL DE LIMPIA EN NAUCALPAN DE JUAREZ, MEXICO: UNA EXPERIENCIA EN LA CONCESION DEL SERVICIO 1991 - 1995"

197583

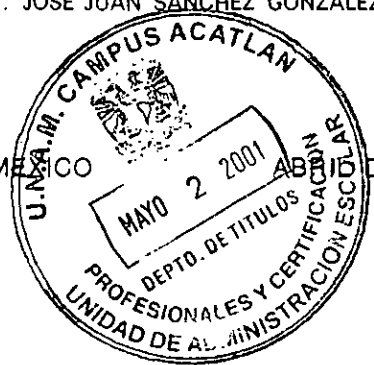
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA PRESENTA: JOSE FRANCISCO ANGELES GONZALEZ

ASESORADO POR: DR. JOSE JUAN SANCHEZ GONZALEZ



ACATLAN, ESTADO DE MEXICO



ABRIL 10 DE 2001



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Al concluir mis estudios profesionales doy gracias a ese ser supremo que me da salud y bienestar.

A mi fortaleza familiar, formada por un par de viejitos nobles José (†) y Margarita, que siempre están dispuestos a darlo todo por sus seres queridos, agradezco a Olga, mi Mamá, que ante la adversidad ha enfrentado sola y con éxito la dicha de ser madre. A mi Padre le estoy enormemente agradecido, por haberme enseñado a valerme por mí mismo.

Gracias a Evelia, mi esposa, por su amor y apoyo en todo momento, a nuestro hijo Diego, por iluminar y alimentar nuestra vida.

Gracias a mis hermanos, primos, tíos, amigos, compañeros de aula y oficina, por sus continuas muestras de solidaridad.

Gracias a todos los Profesores que hicieron posible mi formación académica, en especial al Doctor José Juan Sánchez González, por sus enseñanzas, paciencia y comprensión.

José Francisco Angeles González

CONTENIDO

	Página
INTRODUCCION.....	1
1. EL REDIMENSIONAMIENTO DEL ESTADO	
1.1. DEL ESTADO DE BIENESTAR AL ESTADO NEOLIBERAL.....	7
1.1.1. Estado Benefactor.....	8
1.1.2. Desmantelamiento del Estado benefactor.....	11
1.1.3. El Estado Neoliberal.....	13
1.2. CONCEPTUALIZACION DE LA PRIVATIZACION.....	16
1.2.1. Caracterización y categorías conexas.....	17
1.2.1.1. Desincorporación.....	17
1.2.1.2. Desreglamentación.....	18
1.2.1.3. Contratación.....	18
1.2.1.4. Redimensionamiento.....	19
1.2.1.5. Liberalización.....	19
1.3. LA TECNICA DE LA PRIVATIZACION.....	20
1.4. EL PROCESO DE PRIVATIZACION.....	21
1.4.1. Factores internos y externos que la provocan.....	21
1.4.2. Presiones a favor.....	23
1.4.3. ¿Qué ofrece la privatización?.....	23
1.5. OBSTACULOS Y ALTERNATIVAS DE LA PRIVATIZACION.....	24
1.5.1. Obstáculos políticos y jurídicos.....	24
1.5.2. Alternativas previas.....	26
1.5.3. Consecuencias de la privatización.....	27
Fuentes de Consulta	29
2. EL MUNICIPIO Y LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS	
2.1. CONSIDERACIONES CONCEPTUALES DEL MUNICIPIO.....	31
2.2. LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.....	33
2.2.1. El estado en su función como prestador de servicios públicos.....	33
2.2.2. La intervención estatal: justificación y alcances.....	34
2.2.3. Los servicios públicos.....	36
2.2.3.1. Definición de los servicios públicos.....	36
2.2.3.2. Importancia de los servicios públicos.....	37
2.2.3.3. Características de los servicios públicos.....	38

2.2.3.4.	Clasificación de los servicios públicos.....	39
2.2.4.	Bases para la prestación de los servicios públicos.....	40
2.2.4.1.	Bases jurídicas.....	41
2.2.4.1.1.	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	41
2.2.4.1.2.	Constitución Política de los Estados.....	42
2.2.4.1.3.	Leyes Orgánicas Municipales.....	43
2.2.4.1.4.	Bandos Municipales.....	43
2.2.4.1.5.	Reglamentos Municipales.....	43
2.2.4.2.	Bases programáticas.....	44
2.2.4.3.	Bases de coordinación.....	45
2.2.4.4.	Instrumentos administrativos.....	48
2.2.5.	Formas de prestación de los servicios públicos.....	49
2.2.5.1.	Directa	50
2.2.5.2.	Indirecta	50
2.2.5.2.1.	La concesión.....	50
2.2.5.2.2.	Mediante colaboración.....	51
2.2.5.2.2.1.	Convenios estado municipio.....	51
2.2.5.2.2.2.	Convenios intermunicipales.....	53
2.2.5.2.2.3.	Organismos descentralizados.....	53
2.2.5.2.3.	Fideicomisos.....	54
2.2.5.2.4.	Empresas paramunicipales.....	55
2.2.5.2.5.	Brigadas sociales de servicios.....	56
2.3	LA ADMINISTRACION MUNICIPAL Y LA PARTICIPACION CIUDADANA.....	57
2.3.1.	Tipos de participación ciudadana.....	58
2.3.2.	Efectos e implicaciones para la gestión social de los municipios.....	59
2.3.3.	La participación ciudadana como factor clave para el desarrollo municipal.....	60
2.4.	AUTONOMIA Y ASIGNACION DE RECURSOS.....	61
	Fuentes de Consulta	63

3. LA CONCESION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES

3.1.	MARCO METODOLOGICO DE LA CONCESION DE SERVICIOS PUBLICOS.....	65
3.1.1.	Causas de la Concesión.....	66
3.1.2.	Etapas y Procedimientos.....	67
3.1.3.	Limitaciones a la concesión.....	67
3.1.4.	Bases para otorgar una concesión.....	68
3.1.5.	Condiciones especiales para la concesión.....	68
3.1.6.	Requisitos esenciales para la concesión.....	69
3.1.7.	Prórroga a una concesión.....	70
3.1.8.	Formas de extinción.....	70

3.2.	LA CONCESION DE SERVICIOS EN ESTADOS UNIDOS.....	72
3.2.1.	Servicios Gubernamentales.....	73
3.2.2.	Ventas gubernamentales.....	73
3.2.3.	Acuerdos Gubernamentales.....	73
3.2.4.	Contratos.....	74
3.2.5.	Franquicias.....	75
3.2.6.	Subsidios.....	75
3.2.7.	Bonos.....	76
3.2.8.	Mercado.....	76
3.2.9.	Servicios voluntarios.....	76
3.2.10.	Autoservicio.....	76
3.2.11.	Comparación entre sistemas de prestación	77
3.3.	LA CONCESION DEL SERVICIO DE LIMPIA EN MEXICO.....	81
3.3.1.	Morelia, Michoacan.....	81
3.3.2.	Puebla, Puebla.....	86
3.3.3.	Cancun, Quintana Roo.....	89
3.3.4.	Guadalajara, Jalisco.....	91
3.3.5.	Nuevo Laredo, Tamaulipas.....	93
	Fuentes de Consulta	96

4. EL SERVICIO DE LIMPIA MUNICIPAL EN NAUCALPAN DE JUAREZ

4.1.	EL MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUAREZ.....	99
4.1.1.	Geografía.....	99
4.1.2.	Historia.....	100
4.1.3.	Situación sociopolítica.....	102
4.1.4.	Situación socioeconómica	104
4.2.	EL SERVICIO DE LIMPIA EN NAUCALPAN DE JUAREZ.....	107
4.2.1.	Bases para la prestación del servicio.....	107
4.2.1.1.	Bases Jurídicas.....	108
4.2.1.1.1.	Bando Municipal.....	108
4.2.1.1.2.	Reglamento de limpieza de Naucalpan de Juárez.....	109
4.2.1.1.3.	Reglamento de operación y disposición de desechos sólidos en Naucalpan de Juárez.....	109
4.2.1.2.	Bases Programáticas.....	110
4.2.1.2.1.	Plan de Desarrollo del Estado de México.....	110
4.2.1.2.2.	Plan de Desarrollo Municipal de Naucalpan de Juárez.....	111
4.2.1.3.	Bases de Coordinación.....	112
4.3.	INDICADORES DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO.....	112
4.3.1.	Infraestructura.....	113
4.3.2.	Presupuesto.....	114
4.3.3.	Análisis de cobertura y eficiencia (Causas para la concesión del servicio de limpia).....	114
	Fuentes de Consulta	121

5. LA CONCESION DEL SERVICIO DE LIMPIA A LA EMPRESA DESECHOS SOLIDOS DE NAUCALPAN S.A. DE C.V. (DESONA)	
5.1. CONTRATO CONCESIÓN DEL SERVICIO.....	124
5.2. PROGRAMA DE TRABAJO EN LA CONCESIÓN DEL SERVICIO DE LIMPIA.....	131
5.2.1 Programa de operaciones.....	133
5.2.2. Programa de recolección de desechos sólidos no tóxicos.....	134
5.2.2.1. Recolección de desechos sólidos no tóxicos en industria y comercio.....	134
5.2.3. Programa de procesamiento y disposición final de desechos sólidos no tóxicos.....	135
5.2.3.1. Extensión de vida útil, operación y clausura del relleno de Rincón Verde.....	135
5.2.3.2. Diseño, construcción y operación de un nuevo relleno sanitario.....	136
5.2.4. Programa de recolección de desechos sólidos no tóxicos.....	137
5.2.4.1. Desechos sólidos habitacionales.....	137
5.2.4.2. Desechos sólidos públicos.....	139
5.2.5. Programa de generación de energía eléctrica.....	139
5.2.5.1. Construcción de una planta generadora de energía eléctrica a base de biogas.....	139
5.2.5.2. Construcción de una planta de generación de energía eléctrica a base de biogas y en combinación de gas natural.....	140
5.2.6. Construcción de una planta de reciclaje de desechos sólidos.....	141
5.2.7. Requerimiento de camiones para la recolección.....	141
5.2.8. Normas de seguridad de la concesionaria.....	142
5.2.9. Cursos de capacitación al personal.....	142
5.2.10. Educación pública.....	142
5.3. CAUSALES PARA DETERMINAR LA REVERSIÓN A LA CONCESIÓN.....	143
5.3.1. Planteamiento del problema.....	144
5.3.2. Ausencia de elementos esenciales del acto administrativo.....	147
5.3.3. Inducción al error del Ayuntamiento, en cuanto a la constitución de la empresa.....	148
5.3.4. Error de derecho en el consentimiento del acto de concesión.....	150
5.3.5. Cesión de derechos a: DESONA 1, Maphis International.....	153
5.3.6. Incumplimiento en los ofrecimientos del programa.....	154
5.3.6.1. Incumplimiento en la adquisición de vehículos recolectores de basura.....	155
5.3.6.2. Inversión de capitales.....	157
5.3.6.3. Ahorro de energía eléctrica.....	157
5.3.6.4. Otros incumplimientos.....	158

5.3.7.	Situación laboral de empleados municipales.....	158
5.3.8.	Inoperancia del relleno sanitario de Rincón Verde.....	159
5.3.9.	Consultoría extranjera y nacional.....	160
5.3.10.	Evasión fiscal de la empresa DESONA.....	162
5.3.11.	Negociaciones con la Embajada de los Estados Unidos de América en México.....	162
5.4.	APELACIÓN ANTE EL PANEL DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE.....	164
5.5.	RESOLUCIÓN.....	166
5.5.1.	Fallo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.....	169
5.5.2.	Amparo de la empresa Desechos Sólidos de Naucalpan.....	176
5.5.3.	Resolución final.....	176
5.6.	LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	178
5.7.	LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN.....	179
5.8.	El servicio de limpia municipal en Naucalpan, durante y después del proceso de concesión y reversión.....	182
5.9.	Lecciones del proceso de concesión y reversión. Fuentes de Consulta	185 188
 6. PROPUESTAS DE FACTIBILIDAD PARA LA CONCESION DEL SERVICIO DE LIMPIA EN NAUCALPAN		
6.1.	EL MUNICIPIO ANTE LA ELECCIÓN DE PRIVATIZAR.....	191
6.2.	HACIA DONDE VA LA PRIVATIZACIÓN EN LOS MUNICIPIOS.....	195
6.2.1.	Cómo privatizar los servicios públicos.....	195
6.3.	LAS VENTAJAS DE LA CONTRATACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.....	196
6.3.1.	La decisión de contratar.....	200
6.3.2.	Los sindicatos en la contratación.....	201
6.3.3.	Los costos del servicio gubernamental y el contratado.....	202
6.3.4.	Los contratos y el fomento a la competencia.....	203
6.3.5.	Servicio municipal y servicio contratado.....	203
6.4.	CARACTERÍSTICAS Y REQUISITOS PARA LA CONCESIÓN DEL SERVICIO DE LIMPIA EN EL ESTADO DE MÉXICO.	206
6.5.	ANÁLISIS DE COBERTURA Y EFICIENCIA DEL SERVICIO DE LIMPIA EN NAUCALPAN, DE CARA A UNA FUTURA PRIVATIZACIÓN.....	210

6.5.1. Proyecto de imposibilidad del ayuntamiento de Naucalpan, para la prestación del servicio municipal de limpia, manejo y disposición final de desechos sólidos.....	213
6.6. ESTUDIOS Y PROYECTOS DE FACTIBILIDAD PARA LA CONCESIÓN DEL SERVICIO DE LIMPIA.....	215
6.6.1. Proyecto para concesionar el servicio de disposición final de residuos sólidos.....	217
6.7. PROPUESTAS DE SOLUCION AL PROBLEMA DE LA BASURA	222
Fuentes de Consulta	229
CONCLUSIONES	231
ANEXOS	
1 Cronología de la concesión del servicio de limpia en Naucalpan de Juárez.	243
Glosario	247
INDICE DE CUADROS	
1 Factores internos y externos de la privatización	22
2 Fuerzas a favor de la privatización	23
3 Consideraciones conceptuales del municipio.	32
4 Sistemas de prestación para el servicio de limpia en Estados Unidos	77
5 Eestudios comparativos sobre la recolección de residuos, pública y privada en zonas residenciales de E.U.	79
6 Comparación entre la recolección municipal y Contractual en zonas residenciales de E.U.	80
7 Clasificación estimada de desechos sólidos en Naucalpan	116
8 Cronograma de servicios.	138
9 Pago por sectores municipales	138
10 Programa de incorporación de las unidades recolectoras de desechos sólidos	141
11 Comparativo entre los defensores de la contratación y del servicio gubernamental	198
12 Clasificación aproximada de residuos sólidos.	211
13 Plantilla de personal para la prestación del servicio de limpia municipal.	212
14 Comparativo de costos del servicio de limpia municipal	216

INDICE DE DIAGRAMAS

1	Marco programático y jurídico del municipio	47
2	Elementos de la concesión de servicios públicos	51
3	Recorrido normal de una unidad recolectora de basura	117
4	Gestión de la privatización	194

INTRODUCCION

En las últimas dos décadas del siglo veinte de un mundo globalizado, se han desarrollado políticas para el redimensionamiento estatal, con el objetivo de fomentar eficiencia, eficacia y adelgazamiento en las actividades del Estado. De esa forma se han diseñado y puesto en marcha diversas políticas de privatización de actividades productivas y de servicios hasta entonces en manos del Estado. Lo cual ha traído consigo un acalorado debate, cuestionando hasta la falta de gobernabilidad, respecto a la conveniencia, alcances y consecuencias del proceso privatizador y sus múltiples manifestaciones, como lo es la concesión de los servicios públicos municipales.

Y me refiero particularmente al ámbito municipal en general, porque es la célula de la organización federal y como tal se enfrenta de cara al fin de siglo ante perspectivas políticas, económicas y sociales totalmente complejas, y a la prestación de los servicios públicos en particular, ya que estos representan: la búsqueda de un bienestar común a través de la cristalización de políticas gubernamentales; son vistos como indicadores fundamentales del desarrollo municipal, siendo un reflejo de la capacidad administrativa de las instancias encargadas de prestarlos; son materia para la emisión de juicios y evaluación de la administración en su totalidad. En suma representan la cara visible de la administración municipal

Todo esto contextualizado en un ámbito municipal en donde persisten los reclamos por autonomía real y una asignación de recursos equitativa a las necesidades sociales. En una sociedad plural y democrática en la cual resulta innegable incluir en la agenda de las relaciones sociedad y gobierno, nuevas formas de enlace e interacción.

Bajo esta perspectiva y ante la creciente necesidad de dotar de servicios básicos con mayor calidad y cobertura, se han desarrollado esfuerzos por parte de los gobiernos municipales para introducir políticas innovadoras que respondan con eficiencia y eficacia a los requerimientos de la sociedad. Así en años recientes las tendencias de contracción estatal y privatización, le imprimen al panorama de los servicios públicos municipales un matiz peculiar en donde prevalecen las tesis de la eficacia del mercado y de la empresa privada. En el que a su vez el gobierno asume el papel de rector de las políticas de servicios, concediéndole a particulares parte de la ejecución o conservando para si otra parte, pero actuando siempre como orquestador.

Dentro de toda la diversidad municipal, desafortunadamente tan solo unos cuantos municipios cuentan con las condiciones necesarias para satisfacer eficientemente la prestación de servicios. Propiciando diversas reflexiones en torno a niveles de desarrollo municipal, teniendo la concepción de municipios de primer nivel, ya sea por su potencialidad política, económica o social.

El municipio de Naucalpan de Juárez el que por mucho se tiene considerado como uno de los más importantes del país, si no es que el más importante. Del cual es innegable su enorme capacidad económica, pero también es inocultable el enorme reto que significa gobernarlo y dotarlo de servicios, acorde a la doblemente exigencia ciudadana, encontrando justificadamente la necesidad de eficientar los sistemas de seguridad pública, agua potable, alcantarillado y limpieza urbana.

En el caso particular del servicio municipal de limpia en Naucalpan, objeto de estudio de la presente investigación, encontramos que en el periodo de la misma se recolectaban en promedio 1,300 toneladas diarias de basura, las cuales son

depositadas en el relleno sanitario municipal, el que a su vez se encontraba a un año y medio de cumplir con su utilidad. Realizándose todas las actividades del servicio de recolección, traslado y confinamiento de desechos con un parque vehicular obsoleto e insuficiente, con una plantilla de personal excesiva y mal empleada; en comunidades de muy difícil acceso y otras de zona residencial e industrial, sin un mecanismo de recolección apropiado a las exigencias de los diversos actores políticos, económicos y sociales del municipio.

De esta forma alcanzo a vislumbrar que la problemática fundamental de todo este proceso, radica en el enorme reto que tiene el municipio de Naucalpan por satisfacer eficientemente en cobertura y calidad la prestación del servicio de limpia.

Por lo que la presente investigación tendrá como objetivo principal, el de describir y analizar en los marcos jurídico, económico, político y social de la privatización y el desarrollo municipal, los factores que dieron forma a la concesión del servicio de limpia en Naucalpan de Juárez, México, en el periodo comprendido de 1991 a 1995. Así como las fallas u omisiones detectadas en este proceso que ocasionaron el inicio de la reversión a la concesión. Planteando la problemática actual de la cobertura, eficiencia y costos en la prestación del servicio y la posibilidad latente de seguir buscando en la iniciativa privada los niveles de eficiencia y calidad pretendidos para este servicio.

La hipótesis central de este trabajo es que la prestación de los servicios públicos municipales analizados como la cara visible de los ayuntamientos y ante la persistente demanda municipal de mayores recursos y autonomía, se enfrentan de cara al fin de siglo ante profundos desajustes económicos, políticos y sociales. En contraparte existe una sociedad cada vez más demandante y exigente de eficiencia y calidad para la prestación de los mismos. De igual forma otro sector de la sociedad, impulsa cambios tendientes a una mayor participación de la iniciativa privada en el rubro de los servicios públicos.

Ante lo cual el ayuntamiento de Naucalpan de Juárez no se ha podido retraer, al contrario cuenta ya con la experiencia de haber iniciado la concesión del servicio de limpia en 1991, a una empresa que resulto inoperante tanto técnica, como legal y operativamente. Por lo que las autoridades municipales se vieron en la necesidad de dar marcha atrás y revertir la concesión, con su consecuente costo político, económico y social.

Lo anterior no debe ser motivo para dejar de lado, los beneficios ofrecidos por la iniciativa privada en la prestación del servicio de limpia. Por lo que se deben analizar exhaustivamente los errores y omisiones detectadas en el proceso de concesión. Y reiniciar el estudio objetivo y responsable de las políticas privatizadoras, el desarrollo municipal y la participación ciudadana, así como las variables propias del desarrollo de Naucalpan, de la prestación del servicio de limpia y del marco legal que engloba todo el proceso de concesión.

Solo bajo estas premisas el ayuntamiento de Naucalpan, podrá dirigir con éxito una política para la concesión del servicio municipal de limpia y ofrecer a la ciudadanía eficiencia y calidad en la prestación del mismo.

El contenido de la investigación se compone de los siguientes apartados: en el capítulo I "El Redimensionamiento del Estado", se introduce al marco conceptual de la privatización, el proceso que trae consigo y la técnica para llevarse a cabo, sus obstáculos, alternativas y consecuencias, pasando por la transformación del Estado de Bienestar al Estado Neoliberal.

Para el capítulo II "El Municipio y la prestación de los servicios públicos", se inicia nuevamente con una descripción conceptual del municipio mexicano y los servicios públicos municipales, sus diferentes formas de prestación, las bases que lo fundamentan y un análisis de la participación ciudadana en el desarrollo municipal y sus reclamos de mayor autonomía y asignación de recursos.

Así hasta el capítulo III "La concesión de los servicios públicos municipales", en el que se aborda la concesión del servicio de limpia municipal, del cual se describe su marco metodológico y conceptual. Aunado a esto, el interés por saber la forma en que se ha desarrollado la concesión del servicio de limpia, me llevo a revisar la información disponible a nivel mundial y nacional, encontrando algunas experiencias de concesión en los Estados Unidos de América y México. Pretendiendo describir, analizar y difundir estas experiencias, buscando aprovechar el potencial alcanzado en estas.

En el capítulo IV " El servicio de limpia municipal en Naucalpan de Juárez", se investigó todo lo concerniente al estudio de caso, la prestación del servicio de limpia en el municipio de Naucalpan, incluyéndose aspectos fundamentales del desarrollo histórico, económico, político y social de este. Y principalmente se abordan completamente las causas y condiciones que prevalecían en el periodo histórico de 1991 a 1993, que dieron origen a la decisión del ayuntamiento de Naucalpan de concesionar este servicio.

Por lo anterior fue necesario desarrollar el capítulo V " La concesión del servicio de limpia a la empresa Desechos Sólidos de Naucalpan S.A. de C.V. ", en el que se incluye el programa de concesión, las irregularidades detectadas en la ejecución del mismo y las condiciones que orillaron a la administración municipal 1994-1996 a revertir esta concesión. Asimismo se analizan las consecuencias y aportaciones de este hecho histórico.

Para abordar en el capítulo VI "Propuestas de factibilidad para la concesión del servicio de limpia en Naucalpan", con que cuenta el municipio de Naucalpan para efficientar la prestación del servicio de limpia a través de la participación de la iniciativa privada.

Anexando al final de la investigación una cronología de todo el proceso de concesión y reversión del servicio de limpia, con la finalidad de orientar al lector respecto a las fechas en que se fueron suscitando dichos acontecimientos; asimismo

expongo un glosario de términos que busca enriquecer el conocimiento de algunos conceptos técnicos y específicos de esta investigación.

Una última consideración sería la de explicar que a lo largo de toda esta investigación predomina un carácter descriptivo y muy apegado a las bases programáticas, jurídicas y de coordinación para la prestación de los servicios públicos, ya que el desconocimiento o el conocimiento parcial de estas bases ha propiciado en gran medida la falta de programas eficientes que resuelvan el problema de la basura, en todas sus etapas: generación, recolección, tratamiento y disposición de los desechos sólidos municipales.

Razón por la cual el manejo de los temas aquí tratados obedece a esquemas y conceptos muy técnicos, por lo que fue necesario abordarlos descriptivamente, propiciando así un conocimiento más preciso de los temas abordados, incorporando por mi parte consideraciones y reflexiones personales al final de cada capítulo y en las conclusiones, que busquen dar una explicación a los factores que influyeron en la concesión del servicio de limpia en Naucalpan de Juárez, y al mismo tiempo despejar la hipótesis general de este proyecto de investigación.

CAPITULO 1

EL REDIMENSIONAMIENTO DEL ESTADO

En este capítulo tendremos por objetivo el de determinar en que medida la transición del estado de Bienestar al Estado Neoliberal, se ha hecho patente en el ámbito municipal. Abordando la conceptualización teórica de la privatización, como factor clave dentro de esta transformación, así como las características, categorías conexas; la técnica, el proceso, obstáculos y alternativas a las que se sujeta la privatización.

1.1. Del Estado de Bienestar al Estado Neoliberal

Entendemos por redimensionamiento del Estado, a todo el conjunto de políticas tendientes a redefinir el papel del Estado en aspectos tan fundamentales como son la política, la economía, el comercio y de las relaciones del Estado con la sociedad. Esta nueva visión del estado en la sociedad no es nueva, ha requerido de un proceso lleno de cambios en cuanto a la mentalidad y la forma de gobernar, inducido por fuertes corrientes económicas que a nivel mundial han redefinido anteriores políticas liberales.

Resulta imprescindible contar con los elementos que dieron forma al surgimiento del Estado Neoliberal tal y como lo conocemos hoy en día, para tal efecto debemos partir del análisis del debilitamiento del Estado Benefactor - su antecedente- así como de las características que le dieron forma y concepción.

1.1.1. Estado Benefactor

Para tener una mejor visión del papel del Estado Benefactor, a continuación se mencionan su concepto y diferentes características que en forma general se vinieron dando a nivel mundial y en forma específica en nuestro país.

El Estado benefactor se basa en la teoría keynesiana que propugna el hecho de que el Estado tiene tareas macro económicas a cumplir ¹ y la "misión fundamental de la intervención económica del Estado es la salvaguarda del sistema capitalista"

La teoría keynesiana surge durante la crisis del sistema capitalista de 1929-1933 y es mediante la intervención del Estado que se pretende salir de ella, de este modo surge la noción del Estado Benefactor.

El Estado de Bienestar como mecanismo de regulación estatal y estabilización capitalista de corte keynesiano, refuerza y consolida prácticas partidistas y actividades propias de la democracia liberal burguesa. Socialmente establece y mantiene instituciones de seguridad social (empleo, vivienda, educación, salud). Filosófica e ideológicamente contrarresta ese individualismo arraigado de los inicios del capitalismo a través de la predicación cristiana y el idealismo clásico.²

El Estado de Bienestar es una estructura en la que el poder político se emplea para modificar con medios legislativos y administrativos, el juego de las fuerzas del mercado en 3 sentidos:

- a) Garantizar a los individuos y a las familias, una renta mínima independiente del valor de su trabajo en el mercado y de su patrimonio.

¹ Vilchis Roberto "Estado, economía y empresa pública" Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México, año 111, No. 3, julio 90 p. 248-249 Citado por Blazquez Lorena "La privatización en México de 1981 a 1991: Un análisis político." Tesis de Licenciatura, UNAM, ENEP Acatlán, 125 pp.

² Arguedes Sol "El Estado Benefactor ¿Fenómeno cíclico? México Mundo, 1990. p21-25 Citado por Blazquez Lorena *op. cit.* p 10-13

- b) Reducir la inseguridad social, capacitando a todos los ciudadanos para hacer frente a situaciones difíciles tales como la vejez.
- c) Garantizar a todos las mejores prestaciones posibles en relación a un conjunto determinado de servicios.

El Estado de Bienestar es aquel en el cual se da una intervención estatal en áreas estratégicas de la economía, y presta sus servicios que por su naturaleza, no son suficientemente lucrativos como para que los proporcione la iniciativa privada.³ El Estado benefactor presenta 3 formas históricas⁴ :

- 1) Socialdemocracia.- Surge en Europa con una serie de cambios económicos que daban pauta para que el sector obrero obtuviera mayores niveles de vida y mejores condiciones de trabajo; así mismo daban reformas que la empresa privada era incapaz de financiar. Desarrollándose a consecuencia de las innovaciones tecnológicas de origen militar a raíz de la Primera Guerra Mundial. Pero es hasta la década de los cincuentas, en la posguerra, cuando el Estado Benefactor crece y se desarrolla con el Plan Marshall, creándose la economía mixta; cuando el Estado es capaz de levantar una economía en crisis, producto de la Segunda Guerra Mundial y cuando existe un movimiento obrero perfectamente maduro como resultado de una serie de luchas por alcanzar sus ideales. Así los poderes políticos socialdemócratas son acogidos y apoyados por diferentes sectores de la sociedad, y es en este momento cuando se visualiza el período más floreciente del capital mundial.
- 2) Welfare State-New Deal .- Establecido en Estados Unidos por Roosevelt a raíz de la crisis de 1929, fortaleciendo la revolución keynesiana en la teoría económica, que a su vez sirvió para pulir el viejo proyecto europeo. Llevando esencialmente a la práctica la intervención económica e industrial del Estado.

³ Pico Joseph *Teorías sobre el Estado de Bienestar* México, Siglo XXI, 1987. P133

⁴ Arguedes Sol. *op. cit.* p25-36

3) Populismo.- Desarrollado en América Latina por la naciente burguesía nacional tradicionalmente antiimperialista, que ve en el estado interventor, un defensor de sus intereses frente al imperialismo norteamericano. Generalmente se degeneraron en dictaduras militares, elecciones fraudulentas u otras formas de corrupción política como el nepotismo, luchas desleales por el poder o la utilización de éste para provecho personal.

Las condiciones que conforman el Estado de Bienestar en nuestro país, se contemplan en el proyecto nacional surgido de la revolución de 1910, pero se consolidan a partir del populismo cardenista y tiende a desaparecer en el sexenio de Miguel de la Madrid. De las cuales destacan:

- Fortalecimiento del Estado como rector de la economía.
- Ensanchamiento de la clase media.
- Crecimiento y desarrollo del IMSS, INFONAVIT e ISSSTE.
- Preocupación y fomento de la educación pública.
- El auge que tomaron los principios de solidaridad y justicia sociales.
- Y aún más importante, la supeditación del movimiento obrero organizado respecto al capital, en aras del desarrollo de las fuerzas productivas del país.

La intervención del Estado en la economía fue una necesidad que se dio básicamente por las siguientes causas:

- a) Rescate de empresas privadas en quiebra
- b) Intervención en sectores estratégicos (generación de energía eléctrica y extracción de recursos)
- c) Creación de empresas que por su naturaleza no eran suficientemente lucrativas para el empresario privado.

Ante el fracaso del Estado Liberal (basado en el dejar hacer, dejar pasar), surge el Estado Benefactor donde se encuentra una planeación económica, política y social,

que favorecen a las clases desprotegidas, no como una etapa de transición hacia el socialismo sino para reafirmar y salvaguardar el sistema capitalista, dándose en este momento el florecimiento del mismo.⁵

Sirviendo el Estado como mediador entre el capital y el trabajo, categorías tradicionalmente antagónicas. Lográndose significativas conquistas sociales en Europa y Estados Unidos teniendo como base las ganancias del capitalismo.⁶

El Estado Benefactor es visto en el sentido de restablecer el equilibrio entre oferta y demanda, y sobre todo en la capacidad de recuperar estatalmente la autonomía política de la clase obrera, al mismo tiempo que manifiesta la capacidad de captar el conflicto y la presencia de las luchas obreras para darles la forma y canalización que requiere la salvación del capitalismo.⁷

Descritas las premisas fundamentales del Estado Benefactor, pasemos ahora a describir las condiciones bajo las cuales se dio forma al proceso en el que dejó de tener preponderancia este esquema gubernamental, para dar paso a lo que se considera como Estado Neoliberal. Situación que desde mi punto de vista, resultaba necesario alejar al Estado de algunas funciones que hasta entonces venía ejerciendo, pero sin descuidar aquellas que le resultaran prioritarias en cierto momento, para hacer así lo que se ha dado en llamar el neoliberalismo a la mexicana.

1.1.2. Desmantelamiento del Estado benefactor

Existen 6 factores que indican que el Estado Benefactor ya cumplió su etapa de acreditación histórica:

1. Déficit creciente para financiar el gasto público
2. Combinación de inflación con recesión
3. Expansión de gastos burocráticos y administrativos.

⁵ Farfan Guillermo "Capitalismo, Trabajo y Estado de Bienestar en el capitalismo avanzado" *La crisis del Estado de Bienestar*. México, Siglo XXI-UNAM . p24.

⁶ Arguedes *op. cit.* p. 88

⁷ Farfan *op. cit.* p. 43

4. Desplazamiento de la iniciativa individual en los procesos del mercado
5. Exceso de reglamentación que obstruye los movimientos de la sociedad
6. Extensión de una red administrativa innecesaria.⁸

Encontrando en la privatización de empresas estatales y una disminución del gasto social, la mejor forma para desmantelarlo. Al respecto Milton Friedman, principal partidario del neoliberalismo económico afirma que el Estado Keynesiano, debe desaparecer, eliminarlo de su papel regulador, benefactor y recaudador; y regresar al liberalismo económico, del dejar hacer, dejar pasar. Conllevando al libre mercado, libre empresa y libre comercio internacional, con el objeto de alcanzar el mejor de los mundos posibles.⁹

En ese mismo sentido, Elliot Berg ¹⁰ dice que las empresas estatales han fracasado y constituyen más una sangría para el presupuesto nacional que un medio para generar nuevos recursos, sugiriendo la privatización de éstas como un medio para estimular el crecimiento del mercado mundial, el desarrollo de un clima empresarial y condiciones atractivas para la inversión extranjera.

En contraposición existen ideas que propugnan por un redimensionamiento del Estado de Bienestar, en virtud de que no puede desaparecer porque tiene una tarea histórica que la iniciativa privada no puede cumplir. Proponiendo limitar la intervención estatal en áreas estratégicas y de bienestar social, como protección al trabajo, tradicionalmente explotado por el capital.

⁸ Uvalle Ricardo "La nueva racionalidad del Estado Mexicano" Revista del Colegio ¿Tamaño del Estado? CNCPPAP, Méx, año 11, n3, julio 90, p.177. Citado por Blazquez Lorena *op. cit.*

⁹ Villarreal René. *Mitos y realidades de la empresa pública*. México, Diana, 1988, p88

¹⁰ Berg Elliot. "Privatización: Desarrollo de un enfoque pragmático" *Perspectivas económicas*. Washington D.C. No. 4, 1987 p. 7 Citado por Blazquez Lorena *op. cit.*

1.1.3. El Estado neoliberal

El Estado Neoliberal dejando atrás las políticas proteccionistas y de bienestar social del Estado Benefactor, se basa en la concepción de que el mercado y el libre desarrollo de sus fuerzas, permiten asignar de manera eficiente los recursos productivos: la tierra, el trabajo y el capital, en las distintas actividades económicas de la sociedad.

El neoliberalismo es una concepción política, ideológica y económica que se contrapone al intervencionismo estatal y lucha por instrumentar y dar a conocer las ventajas de la privatización.¹¹ Sin pretender de ningún modo una caracterización exhaustiva y detallada del neoliberalismo, señalaré a continuación algunos de sus rasgos fundamentales:

Regula la economía, no la interviene, mediante sus acciones favorece el mercado libre y la propiedad privada. Teniendo como políticas fundamentales la privatización del sector público, la desregulación y el desmantelamiento del Estado de Bienestar. En el aspecto económico predomina la implementación de políticas monetaristas, siendo la inflación el enemigo principal, para lo cual es preponderante el amarre de salarios en favor del capital, ajuste de las monedas vía devaluación, deslizamiento, manejo de tasas de interés para encarecer el dinero y el crédito, reestructuración de empresas estatales, proponiendo su venta para dar paso a la privatización.¹²

Asimismo induce a un sindicalismo gremial y no político, haciendo de la fuerza de trabajo un factor exclusivamente de producción. Marcando énfasis en la apertura hacia el exterior basado en la inversión extranjera, tratando de incorporarse plenamente a la economía internacional.

¹¹ Uvalle *op.cit.* p. 177

¹² Blazquez *op.cit.* p. 27-30

En lo que concierne a nuestro país y las consecuencias que ha originado la puesta en marcha de las políticas neoliberales, y a efecto de despejar la interrogante, de la forma en que afectaron éstas, a las economías y sociedades municipales. Haré referencia a Jorge Narro Monroy¹³, quien considera que el neoliberalismo no es nuevo en Latinoamérica, la ideología liberal ha estado entre nosotros desde el siglo pasado, ni tampoco significa un rompimiento con el modelo del estado benefactor. - lo que para José Juan Sánchez¹⁴, significa la implementación de un neoliberalismo a la mexicana, muy *sui generis* - .

Ya que existe un hilo conductor que articula las etapas o políticas económicas, refiriéndose a la creciente acumulación concentrada en pocas manos y en pocos sitios, y una internacionalización cada vez mayor del capital, que se traduce en una mayor dependencia respecto de las empresas transnacionales, traduciéndose también en un progresivo empobrecimiento de los sectores campesino, laboral y de las clases medias. Incorporando también marcados mecanismos de asistencia social, como es el caso de lo que fue Solidaridad.

En la década de los ochentas nuestro país se vio inmerso en conceptos como: Modernidad, Modernización y Reforma del Estado. Términos con los cuáles fue bautizado el neoliberalismo con los Presidentes Miguel de la Madrid y Carlos Salinas. Sexenios en que se acentuó la crisis legada por José López Portillo, en los que se implementaron políticas netamente de corte neoliberal, de las cuales aún no existe una recuperación total en las economías domésticas. Algunas de esas políticas fueron:

- Abrir la economía a la competencia internacional.
- Abaratamiento de la fuerza de trabajo.

¹³ Narro Monroy Jorge. Investigador del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, quien publicó "La Modernización de México: El Neoliberalismo" *Christas* No. 652, Febrero de 1992 p. 7-17

¹⁴ Sánchez González José Juan. "La privatización en el proceso de desmantelamiento del Estado de Bienestar al surgimiento del Estado Neoliberal." Tesis para obtener el grado de Maestro en Administración Pública. UNAM. p. 113

- Atracción de divisas mediante el turismo.
- Garantizar el poder de compra del dólar.
- Hacer rentable el mercado de capitales.
- Renegociación y pago puntual de los intereses de la deuda externa.
- Reducción de los subsidios a las clases populares, así como la participación del Estado en la economía.
- Controlar el déficit del sector público.

Aspectos que sin lugar a dudas fueron debilitando la economía interna de las instituciones gubernamentales, notándose el interés excesivo por cubrir compromisos económicos internacionales como la única vía de crecimiento nacional. Observándose los siguientes desajustes sociales, políticos y económicos, que fueron arrastrando a los Gobiernos Locales - entre otras instituciones- a una crisis de enormes proporciones :

- El Estado se vio despojado de rectoría económica y de soberanía nacional.
- La inflación lejos de desaparecer ha continuado permanentemente con sus escaladas.
- Se intensificó la concentración de capital en muy pocas manos.
- La pequeña y mediana industria fue brutalmente golpeada
- Se desempleó una enorme cantidad de mano de obra y las relaciones obrero patronales fueron sumamente flexibilizadas en favor de los segundos.
- Se pauperizó la clase media, hundiéndose cada vez más a los trabajadores.
- Se desatienden instituciones de salud, educación y servicios.

Viéndose los municipios inmersos en toda esta problemática no tuvieron más opciones ante la falta de recursos, que desarrollar mecanismos de sobrevivencia, economías de traspato y de defensa.

Como punta de lanza, el neoliberalismo vio en la privatización de empresas un mecanismo ideal para implementar políticas, que adelgazaran el tamaño del Estado.

Por lo que ahora analizaremos a fondo esta vertiente neoliberal, objeto de estudio de la presente investigación.

1.2. Conceptualización de la privatización

La palabra *privatize*, privatizar, apareció en 1983 y se le definía estrechamente como "convertir en privado, especialmente traspasar (una empresa o industria) el control de la propiedad pública a la privada". Pero el término ya ha adquirido un significado más amplio, ha llegado a simbolizar una nueva forma de contemplar las necesidades de la sociedad y el replanteamiento del papel del gobierno para satisfacción de éstas. Esto implica confiar más en las instituciones privadas de la sociedad y menos en las del gobierno, para satisfacer las necesidades de la gente.

La privatización es el acto de reducir el papel del gobierno o aumentar la función del sector privado, en una actividad o en la propiedad de los bienes. Pero el concepto de privatización va más allá, encerrando una variedad de significados que en relación con otros conceptos hace aún más difícil su comprensión, esto es así porque la privatización está ligada a un conjunto de fenómenos y actividades que se refieren a la disminución de la intervención estatal.

En un sentido más estricto, citando a Steve Hank¹⁵ la privatización se le conceptualiza como "la transferencia de los bienes y funciones del servicio del sector público al privado. Así abarca actividades como la venta de empresas propiedad del Estado y la contratación de servicios públicos con contratistas particulares", objeto esto último de nuestro presente análisis.

Sin embargo se puede hacer una referencia aún más amplia con Omar Guerrero¹⁶, para quien la privatización parece ser un conjunto de fenómenos articulados bajo un factor común, la retracción del Estado.

¹⁵ Hank Steve. *Privatización y Desarrollo*. México, Trillas, 1989 p. 16

¹⁶ Guerrero Omar. "Privatización de la Administración Pública". p. 113

Atendiendo a los tipos de privatización ¹⁷ encontramos que existen los siguientes:

- 1) Privatización silenciosa. Se refiere al proceso que precede a la privatización, existiendo dos tipos:
 - a) Independencia corporativa, dándole un carácter corporativo a una organización pública.
 - b) Contratación, aquí el gobierno sigue siendo el responsable por las actividades, pero de hecho subcontrata la realización de las actividades a una entidad privada.
- 2) Privatización pasiva. Transferencia de actividades no aprovechadas por el gobierno.
- 3) Privatización paralela. La privatización de ciertas actividades causa directa o indirectamente la privatización de otras.
- 4) Privatización progresiva.- El gobierno interpreta la Legislación en favor del sector privado en desventaja de sus propios servicios y empresas.

Esta breve explicación del concepto que implica la privatización no basta para conceptualizarlo de una forma integral, ya que como veremos más adelante, sus alcances y limitaciones hacen de esta política un tema muy interesante, desde el punto de vista social, económico y político.

1.2.1. Caracterización y categorías conexas

Para tener una mejor conceptualización de lo que es la privatización, conviene mencionar las diferentes formas que puede adoptar, tal es el caso de las que a continuación se describen.

1.2.1.1. Desincorporación

Uno de los procesos más específicos y que sirven para explicar a la privatización, es la desincorporación, que se define como la venta de capital social o una liquidación, para concluir actividades de la empresa y vender acciones.¹⁸

¹⁷ Walravens A. *La privatización, formas y alternativas*. CIDE, México, V2, N1 junio 86 p81. Citado por Blazquez Lorena *op. cit.*

¹⁸ Sánchez José Juan. *op.cit* p. 114

Es decir, deshacerse de aparatos productivos o administrativos que hasta entonces se venían operando, pero que bajo ciertas circunstancias ahora puedan representar cargas extras al aparato gubernamental.

1.2.1.2. Desreglamentación

Desreglamentar significa eliminar los elementos normativos asociados a la protección de intereses sociales, incluso los de orden laboral.¹⁹ Esta concepción se enmarca dentro del neoliberalismo económico, ya que requiere de una amplia desreglamentación para que las fuerzas del mercado operen libremente y pueda llegarse al ideal del liberalismo. Desreglamentación es “una disminución de las funciones de gobierno en las áreas de planeación y regulación”.²⁰ Significando la renuncia del gobierno a regir o regular ciertas relaciones sociales, las de orden mercantil, cuya naturaleza es preferible dejarse en libertad para supuestamente incrementar la productividad privada.²¹

Como se puede observar todo proceso privatizador requerirá de mecanismos que eliminen trabas reglamentarias, pero aquí valdría la pena comentar que en el análisis de la privatización en México, podremos encontrar políticas que vayan a la inversa, es decir, creando o modificando reglamentos y ordenamientos jurídicos que le den sustento y validez a la privatización, ya que muchas instituciones se encontraban indefensas ante esta posibilidad, debido entre otras causas al régimen benefactor que hemos venido describiendo.

1.2.1.3. Contratación

Consiste en la concesión a empresas privadas de la realización de ciertas actividades ligadas a la prestación de los servicios públicos. Siendo una política que se refiere a la delegación, no sólo de ciertas actividades gubernamentales sino de servicios

¹⁹ Ruiz Dueñas Jorge, *Empresa Publica: Elementos para un examen comparado*. México, FCE, 1988, p. 352-355 Citado por Omar Guerrero

²⁰ A. Walravens. *Op.Cit.* p. 79-101 Citado por Omar Guerrero. *op. cit.*

²¹ Guerrero Omar. *op.cit.* p. 228-229 Citado José Juan Sánchez. *op. cit.*

públicos completos y aún funciones públicas con fondos federales y en lugar del gobierno.²²

Esquema que considero es uno de los más convenientes para los municipios que decidan privatizar la prestación de los servicios públicos, ya que como veremos más adelante, tiene muchas ventajas por sobre los demás mecanismos privatizadores.

2.2.1.4. Redimensionamiento

Es una categoría referida a los programas gubernamentales de modernización de la industria, o de reconversión industrial. Desde ciertas perspectivas, el redimensionamiento parece ser una reducción, pero no es así necesariamente; ya que también puede significar aumento. En ese sentido, apunta hacia una política de industrialización caracterizada por la decisión del Estado de conservar su rectoría económica.²³

1.2.1.5. Liberalización

Se refiere a la extensión de actividades que estuvieron ajenas a la libre concurrencia del mercado y se desempeñaron bajo formas directas de regulación pública, para garantizar el uso adecuado de los recursos en beneficio del consumidor.²⁴ Esta categoría emerge como un cambio de estrategia, que refleja que un monopolio ha dejado de brindar beneficios al consumidor y debido a su debilitamiento gradual resulta más conveniente que sea liberado del control estatal.

"La liberación permite una reducción de las regulaciones directas que determinan el ingreso a un sector, los tipos de productos y servicios, el establecimiento de precios y el riesgo de la competencia. La venta de empresas públicas es vista como una liberalización, vía la privatización."²⁵

²² Sánchez José Juan. *op. cit.* p. 116

²³ *Ibid.* p. 116-117

²⁴ Guerrero Omar. *op.cit.* p. 227

²⁵ Sánchez José Juan. *op.cit.* p. 114-115

1.3. La técnica de la privatización

Se lleva a cabo mediante un conjunto de etapas que a continuación se describen. Existe una primer presión, que puede venir de alguna agencia exterior como el Fondo Monetario Internacional, que pugna porque los países deudores se comprometan a reducir sus gastos gubernamentales. Esta misma presión puede provenir de grupos al interior del país, que solicitan mayor participación en la actividad económica. Una vez que se decide privatizar, el siguiente paso consiste en determinar si la entidad estatal habrá de permanecer en su situación "vigente" o si se deberán descontar sus pasivos.

Otra parte de la técnica es el costo que debe pagar un gobierno por disolver una entidad estatal. Asimismo debe considerarse que será necesario hacer negociaciones cuidadosas en torno de las gratificaciones que el personal espera como consecuencia, de lo contrario podría surgir una renuncia de los empleados a la privatización.

Una vez privatizada la entidad es necesaria una reestructuración financiera, para lo cual el estado debe apoyar con políticas flexibles y adecuadas, al igual que la desregulación debe favorecer el funcionamiento de la nueva empresa privatizada. Un aspecto adicional en la técnica de la privatización es la elaboración del plan - estrategia, para una nueva empresa que requiere la recopilación de datos e información.

De esta manera la cuestión de privatizar, para Rufus es un asunto de eficiencia. Debiéndose despejar la siguiente interrogante: "¿Puede producir el sector privado competitivo, un bien necesario a menor costo para la sociedad que el sector estatal?. Si la respuesta es afirmativa, entonces la privatización debe llevarse a cabo"²⁶

Para lo cual desde mi punto de vista, aspectos sociales como los servicios públicos municipales, tendremos que analizar que la eficiencia contemple todas las

²⁶ Rufus Water Alan "La técnica de la Privatización" *Perspectivas económicas*. Washington, 1987/5 p. 59. Citado por Sánchez José Juan. *op. cit.* p. 123-125

etapas de estos, ya que como veremos más adelante, son la cara visible de las gestiones municipales.

1.4. El proceso de privatización

El proceso de privatización resulta complejo ya que cada entidad debe tratarse por separado, debido al gran número de consideraciones particulares que se tienen que analizar en cada caso²⁷. Así los gobiernos deben tomar en cuenta:

- El precio mínimo de venta, el lapso de tiempo necesario para realizar la privatización, la naturaleza del mercado donde opera la entidad (competitivo, monopolista, etc.)
- El porcentaje de capital que se piensa transferir al sector privado (venta total, parcial mayoritaria o minoritaria).
- Las formas de asignación del capital de las empresas entre los interesados internos y externos.
- El papel que busca conservar el Estado para regular las actividades de las empresas en su medio ambiente.

Concluyendo, no estaría por demás recalcar la obligación de analizar por separado cada proceso privatizador, abordando uno a uno los pasos que fueron llevando a la decisión de privatizar, así como sus alternativas, consecuencias e impactos socio políticos.

1.4.1. Factores internos y externos que provocan la privatización

Existen factores que empujan hacia la privatización, desde dentro y fuera de los gobiernos. Los cuales se pueden resumir en el siguiente cuadro:

²⁷ Valenzuela del Río Alejandro "El proceso de Privatización: Reflexiones y Experiencias". (Dirección de Organismos y Acuerdos Internacionales) documento 41 p. 5. Citado por Sánchez José Juan *op. cit.* p. 125-126

**CUADRO 1
FACTORES INTERNOS Y EXTERNOS DE LA PRIVATIZACION**

FACTORES INTERNOS ²⁸	FACTORES EXTERNOS ²⁹
Los gobiernos nunca buscan lograr una estatización integral de la nación y desde un comienzo buscan consolidar una economía mixta, para lo cual designan a una empresa pública para que actúe como punta de lanza en áreas específicas de la industria.	La relación existente entre las políticas de ajuste propuestas del Fondo Monetario Internacional y la privatización. Que tienden a hacer cada vez menor el papel del Estado en la economía.
Contracción interna en la dinámica del capitalismo, del cual resurge una mayor participación, mayor capacidad de inversiones y oportunidades de comercialización.	La incidencia del Banco Mundial, que ha llegado a la conclusión de que la infraestructura pública se ve más amenazada por la escasez de recursos.
El Estado llega a privatizar o liquidar empresas que contaban con una alta carga de subsidios y en alguna medida cumplieron con sus objetivos.	Las políticas de los países del Tercer Mundo, para prestar mayor atención al crecimiento de la mediana empresa, con miras a la promoción del empleo y de la mejor distribución de los ingresos.
	Un cuarto factor que promueve la privatización parcial de las estructuras económicas, ha derivado de una conciencia creciente de que las empresas multinacionales hacen mucho más que transferir simplemente el capital de inversión y el control de los activos, de una sede a otra.

FUENTE: Sánchez José Juan. *Op.cit.* p. 126-129. Con esquema y resumen propio.

Tanto los factores internos como externos, influyen determinadamente en la decisión de privatizar. Afirmar que uno sólo de estos factores incide en dicho proceso de retracción estatal, sería esquematizar a la privatización. Por lo que considero se le deben acotar todos y cada uno de estos factores a cualquier proceso privatizador, ya sea de una empresa o de un servicio público como es el caso de la presente investigación.

²⁸ Gladem Williams. "Privatización del dicho al hecho" Antología editada por Horacio Boneo, Buenos Aires, Ediciones El Cronista Comercial, p. 215-265. Citado por Sánchez José Juan. *op. cit.* p. 126-127

²⁹ Boneo Horacio "Privatización: Ideología y praxis" Ibid p. 21-60. Citado por Sánchez José Juan. *op. cit.* p.128-129

1.4.2. Presiones a favor de la privatización

Hay varias fuerzas o presiones importantes tras el movimiento de privatización que a continuación se esquematizan en el Cuadro 2:

**CUADRO 2
FUERZAS A FAVOR DE LA PRIVATIZACION**

FUERZA	OBJETIVO	RAZONAMIENTO
Pragmática	Mejor gobierno, mayor eficiencia	Una privatización prudente lleva a servicios públicos más eficientes
Ideológica	Gobierno limitado que desempeñe una función menor en comparación con las instituciones privadas.	El gobierno es demasiado grande, poderoso, invasivo en la vida de la gente y por ello, constituye un peligro para la democracia. Sus decisiones son políticas, de modo que son menos confiables que las del mercado libre.
Comercial	Más transacciones	El gasto gubernamental forma parte importante de la economía; una mayor cantidad del mismo puede y debe dirigirse a firmas privadas. El sector privado puede hacer mejor uso de las empresas y bienes estatales.
Populista	Mejor sociedad para satisfacer sus necesidades	El pueblo debe tener más opciones en los servicios públicos. Debe tener el poder de definir y afrontar sus necesidades comunes y construir un sentido comunitario que se base más en la familia, el vecindario, la iglesia y las asociaciones étnicas y voluntarias, y menos en estructuras burocráticas distantes.

FUENTE: Adaptado de E.S. SAVAS. *op.cit.* p19-20

Los anteriores razonamientos nos llevan a una conclusión preliminar, de que todo proceso de privatización deberá buscar en todo momento la conciliación de la mayor parte de intereses posibles, mediante mecanismos transparentes y democráticos.

1.4.3. ¿Qué ofrece la privatización?

Para Peter Pherson³⁰ uno de los apóstoles de la privatización, existen mayores ventajas que desventajas, para llevar a cabo políticas privatizadoras. Como por ejemplo:

³⁰ Pherson Peter "Qué ofrece la privatización" en *Privatización y Desarrollo* de Steve Hank *op cit.* p 26-29.

- La privatización aumenta la calidad de las mercancías y servicios disponibles en el mercado y lo mantiene sensible a las necesidades y demandas del consumidor.
- Permite que los gobiernos reduzcan su déficit fiscal, mediante la eliminación de costosos subsidios que mantienen a flote a las entidades ineficientes.
- Mediante la distribución de recursos del mercado libre, la privatización crea a largo plazo más empleo y oportunidades.
- La privatización engendra economías competitivas y abiertas que facilitan más trabajos permanentes y salarios más altos
- Puede ser el paso oportuno para liberar a las economías de los países en desarrollo, del crecimiento lento de los últimos años.

Bajo este esquema parecería que la privatización es la solución a muchos problemas nacionales, pero tendremos que despejar algunos argumentos detractores a fin de determinar si realmente es una panacea, ya que como veremos en el caso de la concesión del servicio de limpia en Naucalpan, ninguna de las bondades ofrecidas resultaron ciertas cien por ciento.

1.5. Obstáculos y alternativas de la privatización

Para muchos analistas la privatización no es una panacea que por arte de magia corrija errores económicos o políticos, ni mucho menos promoverá un desarrollo fuerte y sostenido por sí sola; existen muchos elementos en su contra, detractores a ultranza y fuertes críticas a su implementación. A continuación mencionaremos lo más significativo de esta corriente de oposición a la privatización.

1.5.1. Obstáculos políticos y jurídicos

Uno de los obstáculos más frecuentes y decisivos son los relativos al aspecto político de la privatización, de los cuales en un país en desarrollo podemos incluir a la mayor parte de intelectuales, círculos militares, sindicatos y burócratas, los cuales en

términos generales ven la posibilidad de perder espacios o intereses político económicos.

Por ejemplo en nuestro país podemos citar las siguientes críticas en contra de la privatización:

- Los resultados obtenidos muestran que sólo el capital se beneficia con la privatización.
- La política de desincorporación no responde a los intereses y necesidades de la mayoría de la población, pues se reducen los presupuestos para los servicios.
- Da lugar a una mayor concentración de la riqueza, y no implica un incremento automático en los niveles de eficiencia.³¹
- Ensanchar las atribuciones del mercado y despolitizar la economía, implica una transferencia real de poder a favor del capital privado nacional o extranjero.
- Las clases populares son las que llevan sobre sí el peso de estas medidas. Por esto resulta necesario plantear y debatir técnica y sobre todo democráticamente, los problemas y las opciones, hasta formar los acuerdos políticos necesarios y decidir entonces, los caminos a seguir.
- Existiendo amenazas contra el empleo del sector público y sindical.
- Muchos servicios públicos son monopolios naturales, así que los debe manejar el sector público, debiendo proveerlos el Estado para garantizar que los pobres los reciban.

De acuerdo a la bibliografía de Thomas Peter³² encontramos obstáculos que no se han tratado sistemáticamente, de los cuales podemos enumerar los siguientes:

- El derecho básico de privatizar. Antes de que se pueda llevar a cabo la privatización, hay que establecer la autoridad fundamental del Estado. En el caso mexicano, se

³¹ *Ibid* p. 46-48, 79-87

³² Thomas Peter. "Las consideraciones jurídicas y tributarias de la privatización". Citado por Sánchez José Juan *op. cit.* p. 142-144

establecen las áreas estratégicas que corresponden al dominio directo de la nación y las áreas prioritarias que pueden ser objeto de privatizarse.

- Las ventajas y complicaciones de la soberanía. Uno de los principales factores que hace a la privatización jurídicamente poco usual, es su naturaleza de transacción entre una entidad soberana a individuos humanos y corporativos. Un gobierno tiene inmunidad soberana a menos que renuncie a ésta.
- Restricciones contractuales con prestamistas internacionales. En caso de existir inversionistas extranjeros.
- La reducción de las disputas. Una de las necesidades críticas de la privatización, en particular en la venta y contratación de servicios públicos, es la de convencer a los participantes extranjeros de que resuelvan equitativamente sus quejas legítimas.
- Intereses laborales y de trabajo. La protección que recibe el trabajador, sindicalizado o no, es determinante para revisar el estatuto jurídico de los empleados actuales y potenciales.
- Una de las razones principales de instrumentar la privatización es para eliminar los efectos de un monopolio gubernamental. Impidiendo la evolución de monopolios privados.

Es posible afirmar que la privatización es una medida necesaria sólo en algunos casos, ya que sectores estratégicos de la economía tendrán que seguir siendo controlados por el Estado. Además se debe ver no sólo como una transacción financiera, sino que va más allá, al traspasar porciones de poder que van a ampliar el ámbito de las elites económicas. Alterando la composición de las relaciones, estructuras e instituciones sociales.

1.5.2. Alternativas previas

Existen algunas alternativas antes de llegar a la privatización total de entidades gubernamentales.³³

³³ Sánchez José Juan *op. cit.* p. 144-147

1. Privatización de la gerencia: Diseñada para lograr un mejor balance entre el comportamiento público y el empresarial de una firma estatal.
2. Privatización periférica: Venta de ciertas partes de la entidad, manteniendo el núcleo productivo bajo la propiedad estatal.
3. Privatización a través de acuerdos y convenios con socios privados, tendiente a planear futuras expansiones, difíciles de realizar por el gobierno.
4. La socialización de la actividad gubernamental, mediante el fortalecimiento de las empresas y servicios estatales, como alternativa a la privatización. Convirtiéndolas en organizaciones de autogestión que cumplan plenamente con los requisitos sociales.

A manera de complemento bien valdría la pena adelantar para el caso de los servicios públicos municipales, que mucho antes de pensar en privatizar alguno, parcial o totalmente, primero se deben analizar los mecanismos alternos de participación intergubernamental; con participación de la iniciativa privada; con asociaciones civiles y todos aquellos que la propia ley le faculta a los municipios mexicanos.

1.5.3. Consecuencias de la privatización

De acuerdo a la metodología de Walravens se logran identificar tres clases de consecuencias ³⁴

- A) Consecuencias del personal. Las relaciones laborales empeoran considerablemente después de la privatización, debido a situaciones jurídicas, recortes de personal, reglamentación de nóminas, separación del control y ejecución del trabajo, los intereses natos de los trabajadores. Y principalmente debido a los enfoques financieros y económicos, reduciendo los problemas sociales a enfoques aritméticos.
- B) Organización gubernamental. La reestructuración del gobierno vía privatización presenta serios peligros, como el de compensar la mala administración y restar

³⁴ Walravens *op. cit.* p97-99. Citado por Sánchez José Juan *op. cit.* p 147-148

motivaciones al personal gubernamental. Descuidando la conveniencia y necesidad de que los trabajadores participen en los cambios de principio a fin.

C) Consecuencias sociales. La privatización tiene una falla fundamental, la división básica del gobierno y la sociedad.

Respecto al primer punto, deberemos recordar en todo momento que en nuestro sistema político laboral, predominan los matices sindicales solapadores y proteccionistas a un importante segmento de trabajadores, que han encontrado en los sistemas gubernamentales, un caldo de cultivo idóneo para sus prácticas de ineficiencia y corrupción. Y que al ver amenazados sus intereses por una eventual privatización, pondrán una enorme gama de recursos para oponerse enfáticamente.

Por ende y en relación también al segundo punto, yo recomendaría tener mucho cuidado a la hora de analizar algún proceso privatizador en específico, poniendo énfasis, en una eventual escalada y salida de emergencia a un grave problema administrativo de corrupción e inoperancia de esquemas hasta entonces gubernamentales.

Y por último resulta imprescindible en nuestro sistema político, poner toda la atención a la imperiosa necesidad de revertir los actuales mecanismos de participación ciudadana, ya que muchas veces ni en los propios municipios se encuentra una armoniosa relación entre sociedad y Estado, y eso que es ahí donde converge el primer encuentro entre necesidades sociales y respuesta a reclamos ciudadanos. Afortunadamente cada vez existen más mecanismos para modificar esta carencia, como lo veremos en el siguiente capítulo.

Para concluir me gustaría hacer las siguientes consideraciones finales a éste capítulo: Deberemos reconocer que el Estado Benefactor ha cumplido ya con muchos cometidos políticos, económicos y sociales, por lo que debe dar paso a mecanismos de participación más competitivos, eficientes y democráticos, como la privatización. La cual

requiere analizarse no como una panacea o solución mágica, sino como un mecanismo lleno de características, categorías, alternativas y consecuencias.

De este análisis se desprende que cada proceso privatizador es único, que podrá tener referentes y características similares a otros procesos, pero nunca idénticos. Abordándose en todo momento la participación y conciliación de diversos intereses sociales, políticos y económicos, en un marco de transparencia, democrático y sin perder de vista un objetivo fundamental: eficientar la gestión gubernamental en beneficio de la sociedad y la economía institucional.

FUENTES DE CONSULTA

Arguedes Sol "El Estado Benefactor ¿Fenómeno cíclico? México Mundo, 1990.

Berg Elliot. "Privatización: Desarrollo de un enfoque pragmático" Perspectivas económicas. Washington D.C. No. 4, 1987

Blazquez Lorena "La privatización en México de 1981 a 1991: Un análisis político." Tesis de Licenciatura, UNAM, ENEP Acatlán, 12 pp

Boneo Horacio "Privatización: Ideología y praxis" Buenos Aires, Ediciones El Cronista, 1985. Comercial.

Farfan Guillermo "Capitalismo, Trabajo y Estado de Bienestar en el capitalismo avanzado" *La crisis del Estado de Bienestar*. México, Siglo XXI-UNAM.

Guerrero Omar. "Privatización de la Administración Pública". INAP. *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, 1990.

Hanke Steve. *Privatización y Desarrollo*. México, Trillas, 1989 139 pp.

Narro Monroy Jorge. "La Modernización de México: El Neoliberalismo" *Christas* No. 652, Febrero de 1992.

Pico Joseph *Teorías sobre el Estado de Bienestar* México, Siglo XXI, 1987.

Rufus Water Alan "La técnica de la Privatización" *Perspectivas económicas*. Washington, 1987.

Ruiz Dueñas Jorge, *Empresa Pública: Elementos para un examen comparado*. México, FCE, 1988.

Sánchez González José Juan. "La privatización en el proceso de desmantelamiento del Estado de Bienestar al surgimiento del Estado Neoliberal." Tesis para obtener el grado de Maestro en Administración Pública. UNAM.

Uvalle Ricardo "La nueva racionalidad del Estado Mexicano" *Revista del Colegio ¿Tamaño del Estado?* CNCPAP, Méx, año 11, n3, julio 90.

Vilchis Roberto "Estado, economía y empresa pública" *Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública*. México, año 111, No. 3, julio 90.

Villarreal René. *Mitos y realidades de la empresa pública*. México, Diana, 1988.

Walravens A. *La privatización, formas y alternativas*. CIDE, México, V2, N1 junio 86.

CAPITULO 2

EL MUNICIPIO Y LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

El objetivo del presente apartado es el de destacar la importancia del municipio, como factor clave para el desarrollo nacional, así como la forma en que los servicios públicos representan la búsqueda de un bienestar común, siendo estos la cara visible de la administración municipal. De igual forma se analizará la motivación de las autoridades, para incorporar a la sociedad en los asuntos públicos.

2.1. Consideraciones conceptuales del municipio

Como punto de partida para el presente análisis, resulta necesario precisar el concepto de la entidad municipal. Del que existen varios enfoques que van desde la perspectiva jurídico-constitucional, hasta la sociológica y la administrativa. Pero lo cierto es que cada área enfatiza determinados aspectos o minimiza otros.

En realidad el municipio mexicano es tan rico, complejo y diverso, que todas las definiciones que de él se hagan siempre vendrán a complementarse y a integrar por sí mismo un solo concepto. Así se enlistan algunas consideraciones conceptualizadoras, desde diversos enfoques académicos:

**CUADRO 3
CONSIDERACIONES CONCEPTUALES DEL MUNICIPIO**

ENFOQUE	DEFINICION
CONSTITUCIONALMENTE	El municipio es la base de la división territorial, de la organización política y administrativa en el régimen interior de los Estados.
SOCIOLOGICAMENTE	El municipio es visto como una unidad alrededor de la cual se crean las formas arcaicas y modernas del Estado. Y se basa en la familia como una forma de organización social. En donde las costumbres, lenguaje y territorio le dan los espacios de convivencia y armonía a la comunidad en general.
POLITICAMENTE	Se le ha definido como la entidad política primaria y autónoma de la organización nacional, dotada de personalidad jurídica propia. En la cual se tratan de dirimir todas los problemas del acontecer municipal. Se le describe también, desde la perspectiva Político-jurídica, como la base de la división territorial y la organización política y administrativa de los Estados de la República Mexicana. Integrado por una población asentada en un espacio geográfico determinado. Administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa formado por un Presidente, Síndicos y Regidores.

FUENTE: Secretaría de Gobernación. Centro de Desarrollo Municipal. *Gobierno y Administración Municipal en México*. México, 1993, p-107-109. Con resumen y elaboración propia.

Atendiendo a sus funciones, el municipio es definido como una forma en que el Estado descentraliza los servicios correspondientes a una circunscripción territorial determinada. En la cual se refugia lo más elemental de las libertades individuales y de grupo.

Así las definiciones podrían continuar, mostrando en cada caso el punto de vista de quienes vinculados con el estudio del municipio, lo aprecian desde su propia perspectiva. De tal suerte, que sin pretender establecer una definición absoluta se propone una que mencione sus elementos constitutivos, más o menos presentes en las propuestas anteriores:

“El municipio en México es la institución político-jurídica integrada por una población que comparte identidades culturales, históricas y un idioma común, asentada en un territorio delimitado que se administra por autoridades constituidas en un Ayuntamiento electo por sufragio universal y directo, para su progreso y desarrollo. Siendo Pueblo, Territorio y Gobierno, sus elementos básicos.”

¹ Secretaría de Gobernación. Centro de Desarrollo Municipal. *Gobierno y administración municipal en México*. 1993. p 107-109

2.2. Los servicios públicos municipales

La prestación de los servicios públicos en los municipios resulta de vital importancia para la aceptación y aprobación ciudadana a políticas y programas de gobierno, ya que éstos representan la cara visible de la administración pública y más en la esfera municipal. De esta situación, se desprenden una serie de consideraciones que enmarcan al propio Estado en su función como prestador de servicios públicos, hasta el ordenamiento jurídico y programático de estos servicios y su impacto en la sociedad.

2.2.1. El Estado en su función como prestador de servicios públicos.

Sin pretender estrechar el análisis de esta problemática, quisiera trazar en forma general los grandes ejes sobre los cuales se puede comprender la acción estatal, como prestador de servicios públicos.

La relación Estado-sociedad aparece en el devenir histórico del Estado moderno, donde el ente estatal se materializa en un conjunto de instituciones y adquieren un papel importante en la construcción de la realidad dinámica en que se inscribe la reproducción del sistema social. Así en el nivel gestor, la administración gubernamental recibe de la comunidad insumos para concretar y orientar su acción²

Sustentando la capacidad de "hacer", en la cesión de una fracción de la soberanía individual que permite al Estado fungir como actor genérico y representante formal del interés común. A cambio, la sociedad exige del Estado la cristalización y el establecimiento del conjunto de condiciones indispensables, para desarrollar sus actividades y garantizar la satisfacción de las necesidades comunes.³ Entiéndase someramente desde esta perspectiva, la "necesidad" de un Estado prestador de servicios básicos. Sin dejar de abrir la gran interrogante, de hasta dónde debe llegar la participación estatal.

² Easton David. *Esquema para el análisis político*. 1973. p 115-127

³ Tomado de los apuntes de la materia Ciencia Política I. de la carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública, de la ENEP Acatlán.

2.2.2. La intervención estatal: justificación y alcances.

Desde la irrupción de lo que conocemos como Estado moderno, éste se ha asociado a la prestación de servicios básicos. En donde como ya se mencionó, los individuos convertidos en ciudadanos, ceden una porción de sus capacidades de acción y decisión, buscando encontrar como contraparte, protección y seguridad por parte del gobierno.

Sin embargo y pese a la aceptación generalizada de la existencia del Estado, la discusión en torno al alcance y la magnitud de su participación es todavía una polémica profunda tanto en lo económico como en lo político.

Durante el presente siglo han existido notables cambios en lo que se refiere a la participación estatal, presentes claramente en las propuestas del Estado de bienestar y las que han privilegiado un Estado reducido, siendo estas últimas las dominantes hoy en día.⁴

En ese sentido los cambios surgidos en materia de participación estatal, no le han limitado a la acción gubernamental su visión de servicio. Aún dentro de la perspectiva del liberalismo, la prestación de servicios como responsabilidad del Estado tiende a seguir existiendo, aunque los aspectos a cubrir sean mínimos y no sea éste quien los proporcione directamente.⁵

Desde cualquier perspectiva la intervención estatal en la prestación de los servicios públicos, tiene como fundamento la satisfacción de necesidades sociales. Respondiendo estas a las siguientes características:

- A) Son necesidades que toda la sociedad requiere y reclama.
- B) Exigen una fuerte inversión y la recuperación de ésta es muy lenta

⁴ Véase Michel Crozier *Estado moderno, estado modesto*. México, FCE. 1987

⁵ García del Castillo Rodolfo. *Los servicios públicos municipales*. México, CIDE. 1992, p. 12

- C) La elección individual de usar los satisfactores que las cubren (bienes públicos) no excluye a otros del goce de éstos. Incluso existen dificultades para establecer un precio (a los satisfactores) al romperse el principio de exclusión y no revelarse claramente a las preferencias individuales.
- D) Su satisfacción ejerce un flujo positivo sobre el nivel de vida de la población y sobre el desarrollo de un país.⁶

De esta forma estamos ante una función con un alto grado de permanencia y costumbre, por lo cual es de suma importancia analizar sus características e identificar las dificultades para su realización en contextos concretamente delimitados.

En donde "la descentralización pasa a ser el nuevo filtro técnico político para construir, estructurar, reordenar y canalizar las respuestas a las demandas y necesidades de la sociedad, legitimándose con base en el esperado incremento de la eficiencia y en la promesa de un marco de participación más plural"⁷

Para lo cual Estado y Sociedad deben conjuntamente investigar e imaginar, políticas tendientes a redefinir o en su caso mantener, los grados de intervención estatal y participación ciudadana, lo cual considero que debe estar en función de las propias circunstancias político-coyunturales de cada objeto de análisis, y soportado desde luego, de las necesidades y recursos con que se planteen las relaciones Estado-Sociedad.

Máxime en una época de intensas relaciones intergubernamentales, en las cuales deben estrecharse aún más, las acciones conjuntas entre los distintos niveles de gobierno. Pudiéndose celebrar convenios o acuerdos intermunicipales, con el Estado y la propia Federación.

⁶ Musgrave R. *Teoría de la Hacienda pública municipal* Citado por García del Castillo *Op. cit.* p 15

⁷ García del Castillo *op.cit.* p. 14

2.2.3. Los servicios públicos

El análisis de la prestación de servicios públicos en sí, requiere de un acercamiento estrecho de todas las características y formas de prestación, que le dan forma y justificación a su importancia e impacto en la sociedad, las cuales a continuación se abordarán.

2.2.3.1. Definición de los servicios públicos

Los servicios públicos se definen como actividades técnicas cuyo objetivo es el de asegurar de manera permanente, general, regular y continua, sin fines de lucro, la satisfacción de las necesidades colectivas. Pueden prestarse en forma directa por la administración pública o en forma indirecta, conforme lo establezcan las leyes orgánicas locales, en las que se determinan las condiciones jurídicas, técnicas y económicas en que deben prestarse, a fin de asegurar su menor costo, eficiencia, continuidad y eficacia.

Conforme a esta definición, el servicio público surge como respuesta a las necesidades mutuas que tienen los seres humanos al vivir en comunidad, las cuales son satisfechas por el ayuntamiento a través de acciones y tareas que lleva a cabo, por la vía de la prestación de servicios.⁸

Pero su conceptualización no la podemos acotar en un espacio meramente técnico. "En términos políticos, la acción de prestador de servicios puede analizarse desde la lógica de la conformación de un espacio de legitimidad, necesario para poseer márgenes propicios de gobernabilidad. Aparece también como una relación de pagos colaterales, conformación de ofertas políticas y recomposición de equilibrios cambiantes"⁹

De lo cual día con día vemos en el ámbito municipal, recurrentes propuestas para eficientar los servicios que presta el Ayuntamiento; así como un marcado énfasis

⁸ Secretaría de Gobernación *op. cit.* p. 269

⁹ García del Castillo, *op. cit.* P 15

en la calidad de estos, hacia aquellos sectores que se llegan a significar por su participación política, económica o social.

2.2.3.2. Importancia de los servicios públicos

Radica principalmente en que representan la parte más visible del gobierno municipal, ya que a través de ellos se refleja el cumplimiento de los programas de su administración y cómo responde a las demandas planteadas por la comunidad.

Desde este enfoque, los servicios públicos no son sólo el fin último, sino que también pueden ser medios para los propósitos de una estrategia de imagen gubernamental.

Lograr la eficiencia en los servicios públicos es vital en la relación entre Ayuntamiento y comunidad, ya que representan entre otras cosas: la cristalización de políticas gubernamentales; uno de los principales indicadores del desarrollo municipal; son un reflejo de la capacidad administrativa y de acción de las instancias encargadas de prestarlos, significando un punto crucial en la búsqueda de mejores formas de actuación gubernamental.¹⁰

Por otra parte, reflejan la calidad de vida de la población, tanto en lo material como en lo económico y lo cultural, sustrayéndose así de la marginalidad social. Obteniendo la autoridad el reconocimiento de la comunidad, basado en el consenso que la población manifiesta sobre la buena o deficiente prestación de los servicios.¹¹

Además al prestar los servicios públicos el Municipio, se adquiere otra dimensión social, cuyas características primordiales son el acercamiento entre el pueblo y gobierno, obteniendo una comprensión real de la problemática de los habitantes y de

¹⁰ *Ibid* p 15-21

¹¹ Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez. 1994-1996. COPLADEM. *Teoría y praxis de la administración municipal*. p. 123-125

los prestadores de servicios. Adquiriendo así el Ayuntamiento su verdadera dimensión social.¹²

2.2.3.3. Características de los servicios públicos

Como principales características un servicio público debe observar las siguientes:

- Una ordenación de elementos y actividades de la administración pública.
- Su fin es la satisfacción de una necesidad pública, pudiendo ser realizados en forma directa o indirecta.
- Son permanentes, generales, regulares y continuos.
- No tienen fines de lucro.
- Su régimen jurídico especial lo rige el derecho público y es distinto al de los servicios privados, basado en normas específicas elaboradas por el sector público, así como en el caso de los fideicomisos que son regidos por la Ley de Sociedades Mercantiles.
- Requieren de la participación comunitaria, en tanto son los beneficiarios inmediatos.¹³

Mientras que para Gerardo Ordoñez ¹⁴ una caracterización de los servicios públicos debe observar las siguientes consideraciones:

- A) Tienen el carácter de necesidad global.
- B) Requieren inversiones de gran escala, muchas veces indivisibles
- C) Su expansión responde al crecimiento económico y al proceso de urbanización.
- D) Son de baja rentabilidad y con una lenta rotación de capital.
- E) Su valor de uso es colectivo.
- F) No se pueden ofrecer en cantidades discretas.

¹² *Ibid.* p. 140

¹³ Secretaría de Gobernación. *op. cit.* p. 269-270

¹⁴ "Los servicios públicos en la encrucijada" Ponencia presentada al VIII Encuentro de la red nacional de investigación urbana. Citado por García del Castillo. *op. cit.* p 17

- G) La mayoría de ellos son ofertados de manera monopólica por empresas públicas regionales o nacionales que controlan todas las etapas de producción y distribución.
- H) Su demanda tiene poca elasticidad-precio, es decir que los cambios en los precios hacen variar muy poco el volumen consumido, debiéndose ello a su carácter de necesidad general.

Resumiendo podríamos recalcar que la característica principal de los servicios públicos municipales, es que representan la cara del ayuntamiento, es lo primero que percibimos del Estado como ciudadanos, situación de gran importancia para la presente investigación, ya que a partir de los juicios que haga el ciudadano de los servicios públicos que recibe, es como calificará en gran medida la gestión gubernamental.

2.2.3.4. Clasificación de los servicios públicos

Los servicios públicos municipales pueden ser clasificados de varias formas, como la de E.S. Savas ¹⁵, sin embargo para los objetivos de la presente investigación, manejaré la referencia de Pedro Hernández, para quien los servicios públicos se clasifican de la siguiente forma ¹⁶:

- A) Esenciales. Son los que realiza el Estado como, agua, luz, drenaje, alcantarillado.
- B) Secundarios. Dentro del ámbito municipal son teléfonos, tranvías, etc.
- C) Obligatorios. Son impuestos a los particulares por motivos de interés general o para beneficio de la colectividad: agua, alcantarillado, instrucción primaria.
- D) Facultativos. Son creados de acuerdo a la conveniencia de los habitantes del municipio: teléfonos, tranvías, etc.
- E) Exclusivos. Únicamente pueden ser otorgados por entidades administrativas de la Federación, Estados y Municipios, como alumbrado público, agua, limpia, etc.

¹⁵ Savas E S. *Privatización la clave para un gobierno mejor*. México, Gernika, 1987 p 75-86. Para quien la clasificación de bienes y servicios públicos, se da bajo el esquema de bienes privados, comunes, de cuota y colectivos.

¹⁶ Hernández Gaona Pedro. *Derecho municipal*. México, UNAM 1991. p. 54-55

- F) Concurrentes. Son los satisfactores que ofrecen, separadamente o en colaboración, los particulares y el municipio: educación, servicio de panteones.
- G) Generales. Consideran los intereses de todos los individuos, es decir todos pueden hacer uso de ellos, como el ferrocarril y el alumbrado público.
- H) Especiales. Sólo se ofrecen a ciertas personas que se encuentran en una situación determinada, como la asistencia benéfica que se encamina a la asistencia de los pobres.

Por lo que podemos concluir que todo servicio público es esencial para una sana convivencia ciudadana, sin dejar de lado la importancia que radica en su forma de prestación, razón por la cual, entre otras, va dando forma y sustento al desarrollo de la presente investigación. Ya que es notoria la diferencia entre el carácter obligatorio del Estado por proporcionar ciertos servicios y la exclusividad de otros a conveniencia de particulares.

2.2.4. Bases para la prestación de los servicios públicos

La prestación de los servicios públicos debe sustentarse necesariamente en un análisis de las características específicas, que confluyen en la dinámica municipal. Por ello y considerando la capacidad de los ayuntamientos para responder a las demandas sociales que pugnan por obtener mayores satisfactores públicos, es básico como punto de partida, plantear una revisión breve y concisa de los principales elementos que participan en la prestación de estos servicios; asociándolos paralelamente a los acotamientos normativos de la gestión administrativa y organizativa del municipio.

Para García del Castillo, el ámbito municipal como nivel de gobierno y organización pública sustenta y deriva sus acciones dentro de tres grandes apartados: El marco jurídico, las bases programáticas y las bases de coordinación y los instrumentos administrativos.¹⁷

¹⁷ García del Castillo. *op.cit.* p. 27-28

En lo que concierne al análisis de estas bases, para la prestación de los servicios públicos en el Estado de México y en concreto del Municipio de Naucalpan, para su mejor estudio se abordarán en apartados posteriores.

2.2.4.1. Bases jurídicas

La actividad estatal para con la sociedad sustenta su acción como gobierno, en un Estado de derecho que rige y delimita las capacidades, obligaciones, responsabilidades y atribuciones de los distintos órdenes de gobierno. Y para los fines que esta investigación persigue, a continuación se analizan jerárquicamente los principales cuerpos jurídicos que rigen y regulan la acción municipal.

2.2.4.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Conteniendo las bases jurídico-políticas que sustentan la vida nacional, la Constitución de 1917, también da forma, alcances y características que ha de asumir la participación estatal, sobre el conjunto de la sociedad.

Así en el Artículo 26 se establece la rectoría estatal del desarrollo económico, potenciando el papel del gobierno en esta materia; donde el Estado planeará, conducirá, orientará, coordinará y evaluará la actividad económica y social.¹⁸

Entrando en materia de servicios públicos, se establece en el Artículo 115 constitucional, fracción III:

Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abastos

¹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1990. p. 42

- e) Panteones
- f) Rastros
- g) Calles, parques y jardines
- h) Seguridad pública y tránsito
- i) Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre los Ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

Asimismo, la fracción VI del Artículo 116 faculta a los Estados a celebrar convenios con los Municipios. Sin dejar de destacar que dentro de este mismo Artículo, en su Fracción III, otorga al municipio personalidad jurídica propia y libre manejo de su patrimonio.¹⁹

2.2.4.1.2. Constitución Política de los Estados

Dentro del segundo ordenamiento jurídico a nivel nacional, encontramos a las constituciones locales, las cuales actúan normativamente delimitando la acción de los ayuntamientos. Marcando para los municipios los servicios a prestar; consideran además la capacidad de establecer convenios entre estados y municipios e intermunicipales, señalando las respectivas bases para que éstos se celebren.

En términos prácticos la lista de servicios públicos, depende de las condiciones propias de los Municipios, puede agregarse o reducirse el número de servicios. De tal suerte, que mientras algunos municipios no cubren con los servicios mínimamente requeridos, otros invaden actividades muy diversas, por supuesto siempre dentro del marco legal correspondiente.

¹⁹ *Ibid.* P. 165-166

2.2.4.1.3 Leyes Orgánicas Municipales

Expedidas por los Congresos Locales, tienen el propósito de normar explícitamente sobre las cuestiones municipales presentes en las constituciones locales. Retomando las disposiciones constitucionales que rigen la prestación de los servicios públicos municipales y especifica las bases normativas de la organización, el funcionamiento y la operación de los mismos.

2.2.4.1.4. Bandos Municipales

Dentro de las constituciones locales se otorga a los ayuntamientos la facultad reglamentaria, que significa la capacidad de instrumentar y aplicar las leyes estatales en el ámbito territorial de su municipio, a través de reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general.²⁰

2.2.4.1.5. Reglamentos Municipales

De acuerdo a la complejidad de la administración municipal, los Ayuntamientos expiden reglamentos para la prestación de servicios. Usualmente la estructura y la composición de estos tienen una relación estrecha con la situación particular del municipio, sus condiciones contextuales (económicas, políticas y sociales) así como de su capacidad administrativa.

En lo general identifican al órgano responsable de la operación de los servicios públicos (pudiendo ser más de uno), su forma de prestación, si ésta es directa o indirecta. Así como las obligaciones y los derechos de los usuarios, formas de financiamiento y las sanciones e infracciones que se derivan del incumplimiento de las disposiciones establecidas por estos.

Sin pretender concluir este breve análisis conviene resaltar en su justa medida, al marco jurídico, como elemento básico para emprender un intento de desentrañar la

²⁰ Martínez Cabañas G. *La administración estatal y municipal de México*. México, INAP-CONACYT, 1985 p. 155.

cuestión de los servicios públicos municipales. Señalando de esta forma que el conocimiento en cada entidad de estas leyes, es una condición indispensable para una mejor prestación de estos. De ahí que muchas de las dificultades gestonarias de los Ayuntamientos nazcan de una inadecuada comprensión y aplicación de estos ordenamientos jurídicos.

Haciendo imprescindible entender la capacidad reglamentaria de establecer reglas del juego para la vida comunitaria, que respondan a las necesidades de la ciudadanía y que reduzcan los márgenes de incertidumbre. Reglas del juego y no imposiciones sobre los comportamientos sociales.²¹

2.2.4.2. Bases Programáticas

La prestación de los servicios públicos municipales, se encuentra indiscutiblemente ligada a la planeación y programación. De esta forma, las estrategias globales trazadas en el ámbito nacional son la base ineludible en un proceso más desagregado. Los objetivos generales son el cimiento sobre el cual se construye la acción tanto de las entidades federativas como municipales.

Así los lineamientos marcados por el poder federal (financiera, programática y presupuestalmente) aparecen como precondition en los planes y programas locales, los cuales deben coincidir con los objetivos y prioridades nacionales.

En materia de servicios, si alguno de estos se encuentra dentro de las acciones de dichos programas, se verá afectado por ellos, ya sea en su operación o en la creación de su infraestructura.

El documento que resume el proyecto nacional, dirimido en una serie de relaciones complejas y muchas veces antagónicas, es el Plan Nacional de Desarrollo.²² Este Plan es la llave para entender el proceso de planeación en su totalidad; este último

²¹ Mauricio Merino. "Obstáculos y promesas de la democracia municipal" México, *Nexos* 202, Octubre 1994, p.47-52

se concibe a su vez como "un conjunto de actividades destinadas a formular, incrementar, controlar y evaluar el Plan Nacional y los programas originados de este".²³

En la generación de los planes correspondientes se prevé una participación de los distintos niveles de gobierno, lo cual origina los Sistemas Estatales de Planeación, cuya principal responsabilidad es elaborar un Plan de Desarrollo Estatal, hasta llegar al ámbito municipal.

La prestación de servicios públicos puede realizarse mediante cooperación y coordinación programática, recuperando las pautas expresadas en el Plan Nacional de Desarrollo y los planes subsecuentes. El municipio toma de dichos documentos las líneas generales de actuación, y los adecua a sus posibilidades tanto financieras, como económicas, políticas y administrativas; utilizando instrumentos operacionales concretos.

En el Plan Nacional de Desarrollo ²⁴se pretende perfeccionar las formas de relación de la administración pública tanto inter-institucionalmente como en la sociedad civil, buscando tener puentes de concertación. A lo cual el municipio aparece ligado a la descentralización y autonomía, reafirmandole un papel central, amplio y protagónico en la transformación global del país, como espacio natural de participación y acción de grupos sociales. A las expectativas de los municipios se debe responder con una adecuada gestión y un respeto político a la pluralidad y a la democracia.

2.2.4.3. Bases de Coordinación

Las bases de coordinación, se definen como estructuras organizacionales conformadas por autoridades de los distintos niveles de gobierno; las cuales permiten un mayor protagonismo en los procesos de decisión que afectan al ámbito municipal. Con la intención de hacer de las instancias estatales y locales actores comprometidos con los objetivos nacionales.

²² García del Castillo. *op cit.* p. 34

²³ Secretaría de Programación y Presupuesto. Sistema Nacional de Planeación Democrática, 1983. p15

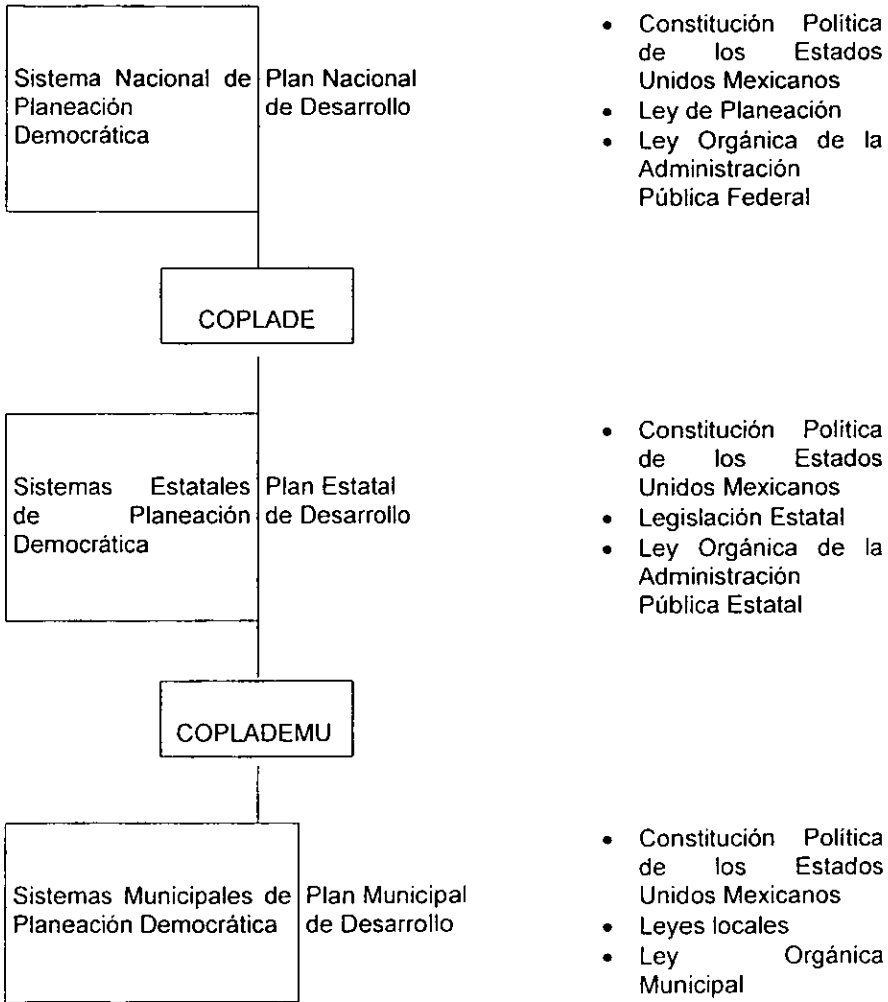
²⁴ Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994, apartado 4, p. 4 2

Estas organizaciones están encargadas de la elaboración de planes de desarrollo, de carácter oficial con la participación de la sociedad civil. Tratando de darles una coherencia y congruencia entre sus distintos niveles y momentos; ellos son los Comités de Planeación Democrática Estatal, y los Comités de Planeación del Desarrollo Municipal. Conocidos como COPLADES y COPLADEM. Cuyo objetivo primordial será dar orden y coherencia a las actividades municipales a través del Plan de Desarrollo Municipal.

Del análisis de las bases jurídicas, programáticas, y de coordinación para la prestación de los servicios públicos, se desprende la vinculación estrecha entre éstas. Las cuales deben abordarse de manera conjunta, de forma tal que no se pueda desasociar su aplicación y evaluación. La vinculación entre las bases jurídico - normativas, las programáticas y las de coordinación, se observa en el siguiente diagrama:²⁵

²⁵ García del Castillo. *op.cit.* p 39-40

DIAGRAMA 1
MARCO PROGRAMATICO Y JURIDICO DEL MUNICIPIO



FUENTE: Garcia del Castillo. *Op.cit.* p.40

2.2.4.4. Instrumentos Administrativos

Resulta pertinente recuperar el papel gestor del municipio en materia de servicios públicos, pues ninguna función municipal en este sentido sería posible de no existir los instrumentos administrativos para canalizar y concretar la política local, convirtiendo la decisión en acciones concretas.

En sentido estricto la administración deriva de la búsqueda de objetivos, fin tras el cual se estructuran procedimientos interrelacionados, haciendo uso de los recursos, procurando -en caso necesario- allegárselos, y coordinando la acción cooperativa entre los individuos y grupos de una organización. El carácter público de la administración gubernamental redimensiona en esencia el problema estricto de gestión; la participación de la sociedad y el elemento político están presentes en la definición de metas y se filtran durante los distintos procesos de acción.

En lo que toca a los instrumentos administrativos necesarios para la prestación de servicios, cobran forma y se especializan dependiendo del servicio de que se trate. Sin embargo, en términos generales, pueden destacarse como instrumentos necesarios:

- a) Los modelos administrativos, que consideran las formas de ejecución globales en el Ayuntamiento, entendiéndose la estructura administrativa en sí.
- b) Los manuales generales de organización que explican las maneras de actuar y las relaciones funcionales para cumplir con sus objetivos.
- c) Los manuales de procedimientos para manejar los recursos humanos, físicos y financieros; estos detallan las maneras de realizar labores y tareas concretas en cada área.

Algunos de estos elementos están ligados a las capacidades y el contexto municipal y otros a las modalidades de gestión. Inciden también las formas de administración bajo las cuales operan los servicios. Adecuándose a sus posibilidades financieras, económicas, políticas y administrativas.

De tal suerte que las áreas encargadas de la prestación de los servicios, pueden ser más de una y desarrollar formas de implementación, seguimiento y evaluación de acuerdo con particularidades y la percepción del servicio del cual se encargan.

"Una hipótesis interesante iría en el sentido de aseverar que un número considerable de trabas para alcanzar los objetivos -sobre todo en los ayuntamientos con menos recursos- deriva del conocimiento imperfecto de las bases y los instrumentos para la prestación de servicios".²⁶

Por otra parte, un estudio de la vida municipal y de la prestación de los servicios públicos, no podrá dejar de lado aspectos de vital importancia como: la situación geográfica, la distribución y niveles socioeconómicos de la población; el liderazgo político, las confrontaciones sociales; así como la capacidad, responsabilidad y solvencia moral de líderes y actores políticos del accionar municipal.

2.2.5. Formas de prestación de los servicios públicos

Al igual que las bases jurídicas, programáticas, de coordinación y de los instrumentos administrativos, se requieren conocer a fondo las diversas formas de prestación de los servicios públicos, las cuales cuentan con su marco jurídico correspondiente así como una metodología específica. Lo que permitirá contar con mejores elementos legales, técnicos y políticos que den una mejor orientación a las autoridades municipales, en materia de eficiencia y cobertura de los servicios públicos que brinda a la ciudadanía.

Emanado de todo el marco normativo para la prestación de los servicios públicos, ya abordado previamente, la prestación de los servicios públicos se puede brindar de dos formas.²⁷

²⁶ García del Castillo. *op.cit.* p 43

²⁷ Para la elaboración de este inciso se consultaron varias fuentes, que en su estructura proporcionan la misma información, pero tan sólo se tomó como base la publicación ya citada de la Secretaría de Gobernación. Por otra parte y para hacer más explícito su análisis, las formas de prestación de los servicios públicos en Naucalpan, se analizarán posteriormente.

2.2.5.1. Directa

Esta se da cuando es el propio Ayuntamiento quien a través de sus unidades administrativas realiza la prestación de los servicios públicos. Actualmente en México, todavía, es la forma más común en que se prestan los servicios públicos a la ciudadanía, bajo los esquemas de participación estatal y hasta de paternalismo.

2.2.5.2. Indirecta

A diferencia de la anterior, también existen diversas formas de prestar los servicios públicos a la ciudadanía. Como las que a continuación se mencionan, dándose esta variedad cuando bajo autorización del Ayuntamiento y en circunstancias específicas, del Congreso Local, recurren los municipios a las siguientes alternativas, para ofrecer servicios de calidad:

2.2.5.2.1. La Concesión

Para el caso de los servicios públicos, objeto de la presente investigación, cabe mencionar el concepto que se da a la concesión de estos, por parte de Andrés Serra Rojas:

"La concesión de servicios públicos es un procedimiento por el cual una persona pública, llamada concedente, confía a una persona física o moral, llamada concesionario, el cuidado de manejar un servicio público bajo el control de la autoridad concedente, mediante una remuneración que consiste habitualmente en las cuotas que el concesionario percibirá de los usuarios en el servicio"²⁸

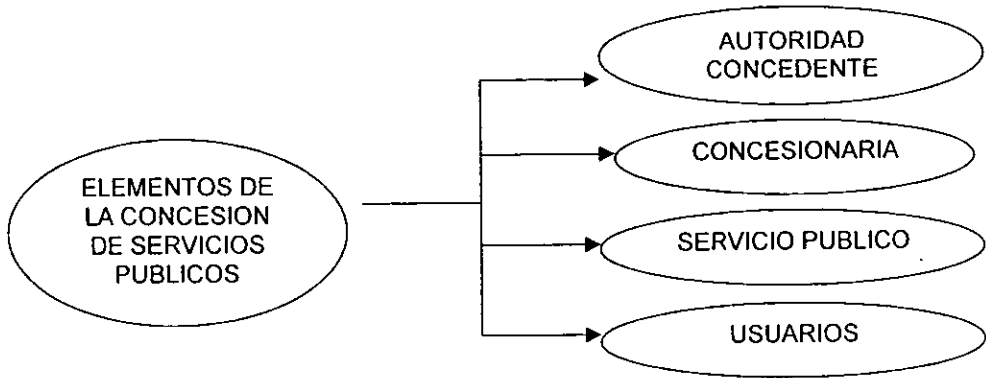
De lo que se desprende que la concesión es un acto compuesto de los siguientes elementos:

- Un acto administrativo, de la administración pública denominada concedente.
- Se otorga el establecimiento o explotación de un servicio público.
- A una persona o empresa llamado concesionario
- Los usuarios de un servicio público.

²⁸ Serra Rojas Andrés. *Derecho Administrativo*. México, Porrúa, 1977, p.226

Elementos que sin lugar a dudas quedarán mejor entendidos a continuación:

DIAGRAMA 2
ELEMENTOS DE LA CONCESION DE SERVICIOS PUBLICOS



FUENTE: INDETEC "Servicios públicos y bienes del dominio público concesionables a nivel estatal y municipal" No. 83. 31 de Agosto de 1993. 144 pp. p.17

Dado que la concesión es el medio más innovador entre los municipios y debido a lo extenso del tema, será abordado de manera especial en un apartado posterior, con el objeto de hacer más específico y claro su análisis.

2.2.5.2.2. Mediante Colaboración

Pueden realizarse convenios intergubernamentales entre las diversas entidades federativas, con la finalidad de eficientar la prestación de los servicios públicos municipales, así existen los siguientes mecanismos de colaboración.

2.2.5.2.2.1. Convenios Estado Municipio

Existen determinados casos en que el gobierno estatal concurre junto con los ayuntamientos, en la atención de servicios públicos, tales como:

- Cuando exista una estrecha relación entre las actividades o servicios que el estado atiende con algún tipo de servicio público municipal.

- Si los actos o hechos del servicio público, tienen efectos más allá del ámbito municipal o del propio estado.

Las bases sobre las que se celebran los convenios son por lo general las siguientes: Acordar en sesión de cabildo el tipo de servicio que prestará el estado mediante la firma del convenio. El cual no debe exceder el período de tres años del ayuntamiento; si sobrepasa este lapso, se requiere la autorización del Congreso Local. Asimismo es posible prorrogar estos convenios, con la ratificación que hagan las administraciones siguientes al período en que se realizó.

Por otra parte, dentro de las mismas bases para estos convenios, se debe precisar si la prestación del servicio público requiere la ejecución de algunas obras; se incluirá el costo de la obra, los planos, los proyectos, las especificaciones técnicas, el monto de las aportaciones que se pacten, el plazo de ejecución, etc.

Sin dejar de establecer, las condiciones en que se puede cancelar o dar por concluido el convenio, como sería la disposición de la capacidad administrativa y financiera para su operación por el propio municipio.

En general el texto del convenio estado-municipio para la prestación del o los servicios públicos deberá contener:

Una descripción detallada del servicio sujeto a convenios. Los puntos resolutive del acta de cabildo. Las acciones que se comprometen a desarrollar, tanto el estado como el municipio. Los deberes y obligaciones del estado y del municipio. El tiempo de duración. Las bases económicas para su prestación. Así como las bases laborales de los servidores públicos que participen. Los beneficios directos al ayuntamiento como autoridad máxima del municipio. Y en su caso las bases de la municipalización de la prestación del servicio público.²⁹

²⁹ Secretaria de Gobernación. *op. cit.* p. 278-280

2.2.5.2.2.2. Convenios Intermunicipales

Tienen por objeto únicamente la prestación de algún servicio público que un municipio esté imposibilitado de prestar aisladamente, por la complejidad, insuficiencia de recursos, o bien, que resulte más rentable prestarlo de manera coordinada. Las bases a que deberán sujetarse estos convenios deberán observar:

Los servicios que pueden asociarse; las condiciones en que pueden celebrarse; los plazos y compromisos respectivos; los procedimientos y métodos a que deberán sujetarse, los órganos jurisdiccionales a quienes se puede acudir para resolver los conflictos que surgieran por incumplimiento de obligaciones.

Para la asociación municipal es recomendable: La voluntad expresa y clara de los ayuntamientos para asociarse, conociendo las ventajas y posibles desventajas; impedir que se desvirtúe el objetivo original de la asociación que es la prestación de un servicio público. Así como acordar en sesión de cabildo las bases del convenio y el tipo de servicios públicos a prestarse bajo esta forma.

También se recomienda informar y conocer la opinión del gobierno del estado y de la legislatura correspondiente; informar a la comunidad de la asociación y los beneficios que se derivarán de ella, establecer de común acuerdo las bases de organización y funcionamiento de la asociación municipal; y firmar una carta constitutiva, que contenga los deberes y obligaciones de cada municipio.³⁰

2.2.5.2.2.3. Organismos Descentralizados

Los organismos descentralizados tienen como finalidad permitir al Ayuntamiento mejorar la eficiencia y la eficacia de los servicios públicos, al encomendar a un organismo la función exclusiva de atender un determinado servicio, pero sujeto a un régimen de igualdad, regularidad, continuidad y adecuación, donde el Ayuntamiento tendrá la responsabilidad del control y la vigilancia, para garantizar el cumplimiento de

³⁰ *Ibid.* p. 280-281

las políticas fijadas por las autoridades, con base a la voluntad de la mayoría de la comunidad.

Observándose las siguientes características: Poseen personalidad jurídica y patrimonio propio, gozan de cierta autonomía en su funcionamiento y toma de decisiones, están capacitados legalmente para contar con una estructura administrativa independiente de la del ayuntamiento.

El procedimiento para la creación de un organismo descentralizado es el siguiente: Se toma el acuerdo de crearlo en sesión de cabildo; se envía la iniciativa de creación al Congreso del Estado, acompañada de la estructura jurídica interna, los objetivos definidos, la descripción general de los programas a realizar, el monto de los recursos que se le destinarán, los impactos sociales y económicos, el destino de las utilidades (en caso de que haya) y el número de empleos que generará. Después el Congreso del estado analiza la propuesta y de no haber impedimento y existe la conformidad, dará por aprobada la creación del organismo descentralizado.

Este mecanismo no se puede aplicar a todos los servicios públicos, ya que la autonomía que implica, difiere de actividades que requieren unidad de mando, como la seguridad pública y el tránsito municipal.³¹

2.2.5.2.3. Fideicomisos.

Son aquéllas entidades que se constituyen por acuerdo de cabildo y cuando el Congreso Local lo disponga. Los fondos son del gobierno municipal o de alguno de sus organismos, con el fin de auxiliar al presidente municipal en la realización de ciertas actividades prioritarias como los servicios públicos. Los fondos pueden provenir también del gobierno estatal. En esta modalidad de prestación participan:

- El Ayuntamiento como fideicomitente único.
- Alguna institución crediticia como fiduciario.

³¹ *Ibid.* p. 281-282

- Los habitantes del municipio como fideicomitidos.

En el fideicomiso el municipio entrega a la institución crediticia bienes muebles e inmuebles, para que se encargue de la prestación de un servicio público. Y se integra con los siguientes elementos:

- 1) Con la declaración unilateral del municipio de crear un fideicomiso.
- 2) Un patrimonio autónomo o de afectación base del fideicomiso.
- 3) La titularidad que se atribuye al fiduciario.

La organización administrativa de un fideicomiso se compone de: 1) Un comité técnico, integrado por representantes del ayuntamiento, de las instituciones crediticias y de la comunidad. Su función es la de tomar las resoluciones más adecuadas para el cumplimiento de los objetivos previamente establecidos. 2) Un director general, nombrado por la institución crediticia. El cual es responsable de ejecutar los acuerdos del comité técnico en materia de planeación, organización, control y evaluación de los programas aplicados. 3) También existe un comisario que lleva las funciones de vigilancia y control, es designado por el propio ayuntamiento.

Las funciones del fideicomiso se establecen en un contrato, donde se precisan los derechos y responsabilidades que corresponda ejecutar al fiduciario sobre los bienes fideicomitidos, sus limitaciones a los derivados de terceras personas, así como los derechos que el fideicomitente se reserve.³²

2.2.5.2.4. Empresas paramunicipales

También mediante la aprobación del Congreso del Estado, se pueden crear empresas paramunicipales, las cuales funcionan para aquéllos servicios en los que existe la posibilidad de obtener algún beneficio material para el Municipio, como podrían ser mercados, centrales de abasto, rastro, panteones, limpia y transporte público. Pudiendo adoptar las siguientes modalidades:

³² *Ibid* p 282-284

- 1) **Empresas mayoritarias.** Para la constitución de su capital, el municipio emite acciones de serie especial; el municipio directamente o a través de sus organismos o empresas, aporta o es propietario del 51%, al menos del capital social o de las acciones de la empresa. Aquí el municipio tiene la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración o su equivalente, asimismo puede vetar los acuerdos de éstos. Y le corresponde al ayuntamiento el control y la vigilancia de acuerdo a las leyes y reglamentos respectivos. El presidente municipal tendrá a su cargo la planeación, supervisión, control y evaluación de las operaciones que realicen estas empresas.

- 2) **Empresas de participación minoritaria.** Aquí el municipio, uno o más organismos descentralizados, así como otras empresas de participación municipal mayoritarias individual o conjuntamente, poseen menos del 51% hasta el 25, de acciones o partes de capital. Estas empresas están controladas por un comisario designado por el ayuntamiento.

Cuando la ley disponga que se requiera de la autorización del Congreso local, el municipio dará a conocer los fines y objetivos que se persiguen; su estructura interna; el impacto económico y social y el destino de las utilidades que se obtengan.

Como dato importante cabe resaltar, que este tipo de empresas se pueden crear en los casos en que la iniciativa privada preste algún servicio público de manera irregular o se niegue a prestarlo en las condiciones que la comunidad requiera; por ello se municipaliza el servicio, satisfaciendo la necesidad social y retribuyendo utilidades que contribuyen al incremento de los ingresos municipales.³³

2.2.5.2.5. Brigadas sociales de servicios

De igual forma y con la colaboración comunitaria se pueden establecer éstas. Para ello es necesario que el Ayuntamiento convoque a la comunidad de manera real y

³³ *Ibid.* p. 284-285

permanente, promoviendo y aceptando sus iniciativas y apoyando sus formas de organización para la prestación de los servicios públicos.³⁴

Siendo esta última forma la que estrecha más la relación entre sociedad y autoridad, ya que se desarrolla un sentido de corresponsabilidad en cuanto a la función del gobierno y un carácter de pertenencia a la comunidad por parte de la ciudadanía al participar también en la prestación del servicio.³⁵ Una participación que afortunadamente cada vez es más y mejor analizada, vista desde luego, como el factor clave para el desarrollo comunitario.

2.3. La administración municipal y la participación ciudadana

Hoy en día resulta recurrente analizar los cambios y modificaciones en las estructuras sociales. La transformación de la dinámica social parece ser un tema necesariamente obvio en los estudios y debates de cualquier índole. La relación entre aparatos de gobierno y gobernados no escapa a estos procesos.³⁶

La transmutación del Estado Benefactor al Estado estratega o neoliberal - situación que se analizará más adelante- implica entre otras cosas, una mudanza en la forma de ejercer el poder público en las sociedades contemporáneas. Marcando a su vez una alteración lógica de las relaciones establecidas en el régimen político administrativo, generando nuevas formas de enlace e interacción.

El ámbito municipal, como nivel del régimen político mexicano y órgano social intermedio en la ordenación administrativa, no puede desprenderse de estos procesos y, simultáneamente actuar en consecuencia. La tendencia de hoy en día, hacia el retiro de la institución pública de actividades hasta antes ocupadas o explotadas por sí misma, han dejado abiertos espacios a la intervención de sectores sociales marginados del espacio "público". Como a continuación se acota.

³⁴ *Ibid.* p-285-286

³⁵ Ayuntamiento de Naucalpan. *op. cit.* p. 160

³⁶ Díaz Rivera. "Los caminos de la transición política" Citado por Hernández Misael. *Servicios Municipales: Una experiencia de concesión.* México, CIDE, 1994, p.5

Según Salazar Robinson “ El hecho de que el Estado quedara como la fuerza super orgánica que garantizaba el ejercicio de la democracia formal, que planificaba la economía y trazaba las directrices del desarrollo marginó a la mayoría y dejó sin opción crítica a la sociedad civil para que opinara, participara y decidiera en la orientación del desarrollo y toma de decisiones”³⁷

De esta forma la mayoría los ayuntamientos han asumido la responsabilidad total de dotar a las comunidades de los servicios básicos y aún más, de actividades y acciones tendientes a impulsar el desarrollo de la comunidad. Ante estos fenómenos, los gobiernos locales deben constituirse en genuinos aparatos coordinadores de la comunidad y emerger en el espacio nacional, como rearticuladores de la energía social en la solución de las necesidades de la propia población. Una de las formas de reordenamiento de la relación gobierno municipal-comunidad, que resalta del quehacer público local, ha sido la participación social.

2.3.1. Tipos de participación ciudadana

La de por sí compleja participación ciudadana adquiere características que la hacen difícil de abordar, esquematizar y sobre todo acotar. Afortunadamente el análisis en ese sentido vislumbra un campo extenso y provechoso para los investigadores del área municipal. Tal es el caso de García Rentería para el que existen, 3 tipos de participación:³⁸

- a) Participación Orgánica. En la que el ciudadano se incorpora a los órganos de la administración municipal.
- b) Participación Funcional. Donde la comunidad se integra a la realización de organizaciones administrativas sin perder el carácter privado.
- c) Participación Cooperativa. Aquí los gobernados a través de su actividad privada, se constituyen en agentes promotores del interés de la comunidad.

³⁷ Salazar Robinson “Clamores de la sociedad civil: Nuevos movimientos sociales en América Latina. México, *El Nacional*, 30 de Julio de 1992, p. 16 del Suplemento de Política.

³⁸ García Rentería. “Principes et modalités de la participation a la vie administrative” CLAD, Bruselas. Citado por Hernández Misael. *Op cit.* p. 7

Espacios que considero, se ha ido ganando la ciudadanía a base de organización y participación responsables, y sobre todo acorde con sus demandas, así vemos las diferentes Organizaciones Vecinales, Consejos de Participación Ciudadana, Organizaciones No Gubernamentales y Brigadas de Desarrollo Comunitario. La mayoría persiguiendo el bien comunitario por igual y equitativo, y es importante recalcar, que desafortunadamente existen también intereses políticos y económicos muy fuertes, que desvirtúan en muchos casos la encomiable labor de trabajar por los conciudadanos.

2.3.2. Efectos e implicaciones para la gestión social de los municipios.

La participación ciudadana en sí, implica el autoconvencimiento del ciudadano de que los instrumentos para su desarrollo residen en ella y las razones de su atraso se explican (en parte) a partir de sí misma. Dentro de este juego de trabas y potencialidades, la comunidad tendrá que descubrir y liberar las energías que la orienten al progreso económico y social.³⁹

Así mismo resulta imprescindible que la participación popular sea organizada, voluntaria, consciente y responsable; sólo así se garantizaría que ésta se dé tanto en el análisis de los problemas de la comunidad, como en el planteamiento, decisión, ejecución de las medidas y de los programas de acción para resolverlos.

En donde la autoridad municipal debe investigar e imaginar políticas, métodos y técnicas, capaces de motivar en la población actitudes favorables hacia su incorporación en los asuntos públicos. Estos factores sólo serán confiables si la voluntad ciudadana y el gobierno establecen una asociación explícita:

³⁹ Prado E. "Importancia del desarrollo de la comunidad" *Apertura* 58, San Salvador 1991. Citado por Hernández Misaet. *op.cit* p. 7

"La conciencia municipalista de participación, al ser cultivada y reproducida, representa una garantía plena para que la decisión y acción pública no sean un punto de disidencia, sino un medio de colaboración social comprometido con el desarrollo municipal".⁴⁰

De esta forma los ayuntamientos fortalecerán su doble papel gestor de la administración pública, ya sea como instrumento de gobierno o como espacio de participación efectiva de la sociedad.

Ante esta perspectiva, se abre un campo a la discusión política de la participación social en el ejercicio del poder y la consecución de la democracia. "La participación constituye un término nuevo en el ámbito político y administrativo. El problema se plantea en cuanto a dilucidar si la participación directa del ciudadano es el corolario de una larga evolución hacia una democracia más auténtica o sí, por el contrario, ella marca una ruptura con las concepciones tradicionales de la democracia y establece una ordenación cualitativa entre democracia directa, indirecta, representativa, etc."⁴¹

2.3.3. La participación ciudadana como factor clave para el desarrollo municipal.

La participación no se debe considerar como un cuestionamiento de la autoridad municipal si no como la posibilidad de que ésta se encuentre mejor informada de las necesidades y de los intereses ciudadanos, y pueda ser capaz de incorporarlos a la formulación y realización de programas de gobierno orientados a satisfacer las necesidades colectivas. En este sentido la participación ciudadana debe ser un factor clave para acelerar el desarrollo, los gobiernos deben ver en ella una salida idónea para enfrentar sus límites en la prestación de los servicios comunitarios.⁴²

⁴⁰ Martínez Cabañas. *El Ayuntamiento como promotor del desarrollo*. Secretaría de Gobernación, CEDEMUN, 1986, p. 9

⁴¹ Jean Rivero. "La participation directe du citoyen: aspects généraux" CLAD, Bruselas. Citado por Hernández Misael. *op. cit.* p. 8

⁴² Apuntes de la materia Desarrollo Regional, de la carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública, de la ENEP Acatlán.

La participación social real en la esfera político-administrativa es una variable nueva e interesante, que requiere de estudios profundos y dinámicos, porque tiende a aparecer en los distintos niveles de administración y órdenes de gobierno. Las grandes interrogantes se abren por el lado de los límites y posibilidades, que esta nueva forma de coordinación tendrá para coadyuvar a los objetivos gubernamentales y de ciudadanos. Como político administradores nos debe interesar la participación social para elevar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública sin soslayar sus repercusiones políticas ⁴³

Debiéndose entender la verdadera participación ciudadana, como aquel elemento que nos guíe a alcanzar un gobierno de intermediación. Sustentado en las decisiones basadas en las necesidades colectivas, el gobierno local tiende a incrementar sus acciones. Haciendo un gobierno de intermediación entre la sociedad organizada y los niveles superiores de la administración pública, con capacidad propia de gestión social, de gestión pública y de reglamentación jurídica.

En particular como veremos más adelante, en materia de participación ciudadana en el manejo y recolección de desechos sólidos, podremos observar algunas de sus limitaciones y de sus potencialidades. A través del análisis de diferentes ciudades del país, hasta llegar al caso del Ayuntamiento de Naucalpan.

2.4. Autonomía y asignación de recursos

En un análisis de la vida municipal contemporánea, dos reclamos han existido desde la creación misma del municipio, ellos son autonomía y mayor asignación de recursos, las cuales adquieren características peculiares en cada una de éstas entidades. Al respecto existen muchas referencias bibliográficas que tratan este tema con mayor amplitud. Pero sin ser objeto de estudio de la presente investigación, no podemos pasar por alto esta situación, que mina en forma especial el desarrollo e integración de la vida municipal tanto a su interior, como con las demás entidades gubernamentales con las que interactúa.

⁴³ Hernández Misael *op. cit.* p. 8

Sin pretender hacer breve este análisis, basta decir que estos dos reclamos datan desde la creación misma de los ayuntamientos, como tales, en la Colonia.⁴⁴ En donde han influido tres obstáculos:⁴⁵

- A) Las leyes que en la mayoría de las ocasiones, no ayudan a definir marcos nítidos de competencia entre los niveles de gobierno. Constituyendo una verdadera madeja jurídica de muy difícil aplicación práctica.
- B) La contienda política entre partidos
- C) La separación entre los problemas cotidianos de la mayoría de los municipios y el tipo de respuesta instrumentada desde los niveles federal y estatal.

Así mismo existen analistas que plantean soluciones viables a ésta problemática, y siguiendo la referencia de Mauricio Merino ⁴⁶ para el que los ordenes superiores de gobierno, tendrán que consultar con los ayuntamientos el destino de las inversiones públicas de cada año. Debiéndose encausar gobiernos realmente democráticos, de la comunidad, modificando la forma de integrar a los ayuntamientos para que en ellos quede representada la verdadera pluralidad que puebla los municipios.

De esta forma, auspiciando la representación plural y la participación en las políticas públicas desde un principio, se avanzará en la recuperación del sentido original de la palabra: ayuntarse, reunir lo que está disperso en una sola voluntad colectiva.

Para finalizar me gustaría concluir el presente capítulo con las siguientes reflexiones:

Sin lugar a dudas el municipio es la célula de nuestra organización política, social y económica, como tal debe contar con un mayor margen de maniobra financiera y operacional, que tenga como base un federalismo sustentado en la transparencia y equidad, con amplios soportes de modernidad y adecuación a las demandas de la

⁴⁴ Véase Martínez y Zicardi "El Municipio entre la sociedad y el Estado" p 287-290.

⁴⁵ Merino Mauricio *op. cit.* p. 47-52

⁴⁶ *Ibid*

población. La cual en todo momento exigirá del Estado la satisfacción de los servicios necesarios para su sano desarrollo, como son los servicios públicos municipales.

De los cuales podemos concluir que efectivamente son la "cara visible" del gobierno, a través de la eficiencia en la prestación de estos, los ciudadanos emitiremos juicios de la gestión gubernamental en general de un municipio. Por lo que se deben analizar profundamente todas las características, bases y alternativas de prestación de estos servicios, para adecuarlos eficientemente a las limitantes municipales presupuestarias, orográficas, culturales y administrativas. En un marco obligado de apertura e interacción con los diferentes actores políticos, sociales y económicos, sin los cuales la eficiencia y calidad en los servicios estará muy lejos de alcanzarse. .

FUENTES DE CONSULTA

Apuntes de la materia Ciencia Política I. de la carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública, de la ENEP Acatlán.

Apuntes de la materia Desarrollo Regional, de la carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública, de la ENEP Acatlán.

Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez. 1994-1996. COPLADEM. *Teoría y praxis de la administración municipal*.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1990.

Easton David. *Esquema para el análisis político*. 1973.

García del Castillo Rodolfo. *Los servicios públicos municipales*. México, CIDE. 1992.

Hernández Gaona Pedro. *Derecho municipal*. México, UNAM. 1991.

Martínez Cabañas G. *La administración estatal y municipal de México*. México, INAP-CONACYT, 1985

Martínez Cabañas. *El Ayuntamiento como promotor del desarrollo*. Secretaría de Gobernación, CEDEMUN, 1986

Mauricio Merino. "Obstáculos y promesas de la democracia municipal" México, *Nexos* 202, Octubre 1994.

Michel Crozier *Estado moderno, estado modesto*. México, FCE. 1987

Savas E.S. *Privatización la clave para un gobierno mejor*. México, Gernika, 1987.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994

Salazar Robinson "Clamores de la sociedad civil: Nuevos movimientos sociales en América Latina. México, *El Nacional*, 30 de Julio de 1992, p. 16.

Secretaría de Gobernación. Centro de Desarrollo Municipal. *Gobierno y administración municipal en México*. 1993.

Secretaría de Programación y Presupuesto. Sistema Nacional de Planeación Democrática, 1983.

Serra Rojas Andrés. *Derecho Administrativo*. México, Porrúa, 1977.

CAPITULO 3

LA CONCESION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES

Analizado ya el concepto general de la privatización, pasaremos a abordar el tema específico de la concesión, para lo cual, el principal objetivo de este capítulo será investigar el marco jurídico, político, económico y social que engloba la concesión de los servicios públicos, en especial el servicio de limpia. Determinando las condiciones, avances y resultados observados al concesionar este servicio, en los Estados Unidos y México.

3.1. Marco metodológico de la concesión de los servicios públicos municipales.

Dado que es el medio más usual entre los municipios y debido a lo extenso del tema, será abordado de manera especial con el objeto de hacer más específico su funcionamiento. Al respecto la bibliografía que más se acerca al objetivo de la presente investigación, la encontramos en el Centro Nacional de Desarrollo Municipal, en su publicación: *Gobierno y Administración Municipal en México*.¹

¹ Secretaría de Gobernación. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. *Gobierno y Administración Municipal en México*. p.286-291. México, 1993. 569 pp.

A través de la concesión, el municipio encomienda a una persona física o moral llamada concesionaria, la organización y funcionamiento del servicio público, por un determinado lapso y bajo el control de la autoridad municipal.

Esta modalidad comparte simultáneamente, disposiciones reglamentarias diversas y cláusulas específicas del contrato respectivo. La base general de la concesión es que el ayuntamiento declare y haga del dominio público la imposibilidad de prestar por sí mismo algún tipo de servicio.

En donde la explotación del servicio público la hará el concesionario a su propio costo y riesgo; y se retribuye con el precio pagado por los usuarios y con garantías otorgadas por el municipio, o con ambos medios.

La concesión de servicios públicos se otorga una vez cubiertos los requisitos establecidos por la ley, inmediatamente de esto, no puede ser renunciada unilateralmente por el concesionario, solamente en los casos previamente establecidos por las leyes, como veremos más adelante.

Los servicios públicos que los gobiernos municipales del país pueden concesionar a los particulares, se basan en la revisión y el análisis de su Ley Orgánica Municipal. Siendo sus limitantes más importantes las del rubro de seguridad pública y tránsito, sin embargo algunos municipios limitan también otros servicios.

3.1.1. Causas de la concesión de servicios públicos.

Actualmente los Municipios de nuestro país se enfrentan a la grave situación, de brindar satisfactoriamente en términos de calidad y cobertura, la totalidad de los servicios públicos, que por ley le compete otorgar a la ciudadanía. En contra parte existen una serie de elementos de carácter político, económico, legal y social, que dificultan ésta actividad. Como son la escasez de recursos, trabas administrativas, conocimiento parcial o desconocimientos legales y de coordinación para la mejor prestación de servicios públicos.

Ante tales circunstancias, resulta desfavorable no analizar la posibilidad de eficientar la prestación de los servicios públicos, a través de la iniciativa privada, quienes en su ramo, cuentan con la experiencia, la tecnología y los recursos económicos para éste fin.

Pero sin lugar a dudas, esta tarea no es fácil, tiene que someterse a criterios y normas bien establecidas, que le permitan contar con mejores elementos para tan importante toma de decisión.

3.1.2. Etapas y procedimientos para la concesión de servicios públicos municipales.

Para realizar el procedimiento que otorga la concesión de algún servicio público municipal, deberá remitirse a los fundamentos jurídicos, los cuales se encuentran en las Constituciones Políticas de los Estados y en las Leyes Orgánicas Municipales, así como en el Reglamento Municipal del servicio público respectivo, en caso de existir.

En las Constituciones Políticas Estatales se prevén disposiciones relativas a la concesión, tanto de uso, aprovechamiento, o explotación de bienes de dominio público, como para el establecimiento y explotación de algún servicio público.

Por otra parte en las Leyes Orgánicas Municipales se señalan las limitaciones, prohibiciones, y condiciones específicas sobre la concesión de un servicio público. Estableciendo la posibilidad de concesionar los servicios públicos a particulares.

3.1.3. Limitaciones a la concesión de los servicios públicos.

Para la concesión de los servicios públicos municipales existen limitaciones que se clasifican como personales y materiales:

- A) Personales. Tienen como objetivo impedir que en el otorgamiento de las concesiones, influya la posición de un determinado funcionario público. Prohibiendo la intervención de: miembros del ayuntamiento, funcionarios y empleados públicos. Tampoco aquellos que tengan relaciones de parentesco con las autoridades y

funcionarios antes citados. Y las empresas en las cuales funcionarios del ayuntamiento, sean representantes o tengan algún interés económico.

B) Materiales.- Se dan en los servicios que por su carácter estratégico e importancia para el orden público, no pueden ser encomendados a particulares. Estos servicios son los de: seguridad pública, tránsito, alumbrado, y los que afecten la estructura y organización municipal.

Es evidente que estas dos limitantes sirven para evitar entre otras cosas, hechos de corrupción, nepotismo o bien que algún servicio estratégico como el de seguridad pública, recaiga en particulares, con lo cual el Estado busca ejercer su hegemonía y control. Pero desafortunadamente en amplios sectores de nuestro sistema político administrativo, se encuentran vicios y formas de incumplir la ley, que hacen imprescindible buscar mecanismos más enérgicos tanto en su diseño como en su aplicación, con lo cual pudiéramos transitar a un régimen cada vez mejor administrado.

3.1.4. Bases para otorgar una concesión.

Por otro lado, en estas leyes se establecen las bases para que una concesión se otorgue, para ello el ayuntamiento tiene la obligación de demostrar la imposibilidad de prestar un determinado servicio por sí mismo, lo cual deberá hacerse del dominio público a través de una convocatoria publicada en los principales medios informativos de la región, cuyo contenido es el siguiente:

Referencia del acuerdo correspondiente del ayuntamiento. Señalamiento del centro de población donde se requiera el servicio. La autoridad municipal ante quien debe presentarse la solicitud correspondiente. Así como la fecha límite para presentar la solicitud. Y los requisitos que deben cumplir los interesados.

3.1.5. Condiciones especiales para la concesión de servicios públicos.

Así mismo se pueden establecer condiciones especiales por parte de las Legislaturas Estatales para la concesión de servicios públicos, como si el término de la

concesión excede a la gestión del ayuntamiento. Y si en la concesión del servicio se afectan bienes inmuebles municipales.²

Esto es de suma importancia para prevenir cualquier anomalía financiera, principalmente en el cambio de administraciones gubernamentales, o bien en el contexto de una eventual alternancia política en el poder, con lo que se buscaría impedir algún revanchismo partidista.

3.1.6. Requisitos esenciales para la concesión de servicios públicos

Respecto a los requisitos que deben cumplir los solicitantes para una concesión de servicios públicos municipales, están los que a continuación se enlistan:

- Testimonio del acta constitutiva; balance general y estados financieros; exhibición del poder de quien represente al solicitante de la concesión, el cual deberá ser suficiente, general, y tener facultades para actos de administración y de dominio.
- Igualmente deberán presentar los documentos que acrediten tanto a la organización de la empresa como de los recursos humanos, además de la capacidad técnica y los materiales idóneos. Al igual que la declaración escrita bajo protesta de decir verdad, de no encontrarse en los supuestos relativos a los impedimentos personales.
- Por su parte los municipios informarán a los solicitantes: Las características específicas tanto de la zona como del servicio público a concesionar. Los efectos económicos y sociales que se pretenden lograr. Los objetivos y metas que se persiguen con la prestación del servicio. Y el monto de las tarifas o cuotas iniciales de operación.
- De la misma forma deberán describir las instalaciones y equipos con que debe iniciarse la prestación del servicio. Estableciendo el lugar de ubicación y periodo de la concesión; el régimen jurídico a que estará sujeta. Y las obligaciones del concesionario del servicio: de tipo fiscal, de otorgamiento de fianzas y hacia el usuario.³

² *Ibid.* p. 289

³ *Ibid.* p. 290

Elementos que sin duda alguna indican el camino a seguir a las Legislaturas Locales, las cuales complementan con sus propios ordenamientos, para evitar al máximo la aparición de contratistas que con tintes oportunistas, buscan a toda costa la adjudicación de algún servicio sin importar los medios y mecanismos, e igualmente proteger a empresarios, de tal forma que puedan presentar objetiva y claramente sus propuestas, y sobre todo los costos y programas a desarrollar.

3.1.7. Prorroga a una concesión

En cuanto a la prórroga de una concesión, debe ser solicitada por el concesionario antes que termine el plazo otorgado; esta prórroga procede en los siguientes casos: cuando subsista la necesidad del servicio; y en caso de que las instalaciones y equipo utilizado para éste hubiesen sido renovados, con el objeto de eficientarlo para el tiempo solicitado de la prórroga.

Igualmente se podrá prorrogar durante la vigencia de la concesión si esta se hubiese prestado en forma eficiente. Y que a juicio del ayuntamiento se considere la conveniencia de continuar la prestación del servicio a través del régimen de concesión o se encuentre imposibilitado para prestarlo en forma directa.

Algunas leyes orgánicas determinan que una vez concluida la concesión: las instalaciones, equipo y maquinaria, indispensables para la continuidad y eficaz prestación del servicio, pasarán a ser propiedad del municipio; ya que corresponde en primera instancia al gobierno municipal la responsabilidad de brindar los servicios públicos. Por ello es primordial que al término de la concesión, el ayuntamiento cuente con los medios necesarios para que la prestación del servicio no se demerite en perjuicio de la comunidad.⁴

3.1.8. Formas de extinción.

Respecto a los casos en los cuales el municipio puede rescindir el contrato para la concesión, podemos mencionar: cuando el concesionario incurra en algún

⁴ *Ibid.* p. 290-291

incumplimiento a las obligaciones y deberes contraídos con el municipio otorgante, por ejemplo cuando no cumpla con las garantías de generalidad, suficiencia y regularidad en la prestación del servicio.⁵

En una investigación de Elsa Galindo⁶ se enumeran las siguientes condiciones por las cuales, un servicio concesionado puede revertirse o cancelarse:

- A) Vencimiento del plazo. Una de las cláusulas de carácter contractual, es precisamente la de establecer el periodo de tiempo en que tendrá vigencia la concesión. Es importante advertir que al finalizar el plazo, el Estado puede renovarlo, otorgar una nueva concesión a distinto particular o ejecutar directamente las actividades propias de la concesión.
- B) Falta de objeto o materia de concesión. Es natural que si el objeto o materia de la concesión se extingue o se agota, es imposible que ésta subsista, lo que implica su necesaria terminación.
- C) Revocación. Puede producirse por razones de oportunidad o conveniencia, cuando el concesionario incurre en faltas graves a las condiciones del título correspondiente, se habla de revocación, cuando en realidad se está ante una sanción consistente en cancelar la concesión.
- D) Rescisión. En la concesión pueden aplicarse los principios generales de la rescisión de contratos, por incumplimiento del concesionario, lo cual es aceptable siempre y cuando se considere a la concesión como un acto administrativo.
- E) Caducidad. Se presenta por inactividad del concesionario, cuando no inicia los trabajos o el servicio en los plazos convenidos, la caducidad opera aunque no se

⁵ *Ibid.* p. 291

⁶ Galindo Ramos Elsa "La importancia de la concesión administrativa de los servicios públicos municipales en el Estado de México" Tesis de licenciatura en Derecho, por la Universidad Franco Mexicana, 1995

haya fijado en el título de la concesión, esto en razón del interés público, pues la necesidad de los gobernados por satisfacer no puede esperar.

- F) Rescate. Sólo opera en las concesiones de explotación de bienes del Estado.
- G) Renuncia. En este caso el concesionario decide no seguir ejerciendo los derechos, que de la concesión emana cumplir con las correlativas obligaciones, es importante destacar que los servicios públicos no se pueden suspender en ningún momento, por que si no le causaría un daño al gobernado.
- H) Quiebra del concesionario. Esto es de índole mercantil, por medio del cual el concesionario declara su insolvencia e imposibilidad de seguir realizando sus funciones de prestador de aquel servicio que ofrecía a la comunidad. Sin embargo es necesario aclarar que la concesión es un acto administrativo, y éste sólo puede terminar por uno de igual naturaleza, por ende, "la administración pública es la única que puede extinguir o darle continuidad a la concesión, mediante el ejercicio de su derecho de vigilancia, a efecto de garantizar a idoneidad del servicio público".⁷
- I) La muerte del concesionario (persona física) también imposibilita la subsistencia de la concesión, ya que ésta es de carácter personal e intransmisible.

Como podemos ver existen diversos mecanismos para regular la eventual extinción de una concesión, que para el caso de la concesión del servicio de limpia en Naucalpan, fue por causas imputables al incumplimiento de obligaciones de la empresa contratada.

3.2. La concesión de servicios en Estados Unidos

En el ámbito académico han comenzado a aparecer una serie de estudios referentes a la privatización de servicios públicos municipales, aunque cabe recalcar que la mayoría de estos han sido investigaciones empíricas de países industrializados,

⁷ *Ibid.* p 7

principalmente en Estados Unidos, Francia e Inglaterra, en donde se dio con mayor auge el proceso de privatización en los años ochenta.⁸

Para entender mejor la concesión de servicios en Estados Unidos, conviene revisar una valiosa investigación que fue realizada por Savas E.S, quien determina 10 formas para la prestación de servicios públicos en las cuales intervienen tanto la iniciativa privada, el gobierno y la sociedad en general:

3.2.1. Servicios Gubernamentales.

Este rubro denota la implementación de un servicio por una dependencia gubernamental que utiliza sus propios empleados, el gobierno actúa a la vez como ordenador y productor del servicio

3.2.2. Ventas Gubernamentales.

Hay quienes pueden arreglar la compra de bienes y servicios a las dependencias gubernamentales; por ejemplo, podría ser un estadio deportivo privado en el que se acuerda que la policía local va a controlar al público asistente, en vez de contratar guardias privados, el estadio pagaría por el servicio.

3.2.3. Acuerdos Gubernamentales.

Un gobierno puede contratar a otro gobierno para que suministre un servicio. Una encuesta realizada en 1973 entre 2375 municipalidades de Estados Unidos reveló que no menos del 62% tenía acuerdos formales o informales con otras unidades de gobierno para suministrar servicios a sus ciudadanos. Además, el 43% de todas las ciudades producían servicios para otros gobiernos.

En lo que concierne exclusivamente al servicio de recolección de basura, se encuestaron 1,223 gobiernos municipales, de los cuales el 31% mantenía acuerdos intergubernamentales. Llegando a formar incluso una organización para velar por sus

⁸ Un ejemplo fue el estudio ampliamente desarrollado por el profesor John Donahue de la Universidad de Harvard, quien publicó en 1989: *The Privatization Decision*. Citado por Mejía Lira José en *Problemática y Desarrollo Municipal*, Plaza y Valdés, 1994 p 216

intereses comunes, la Asociación de Ciudades Contratistas de California⁹

3.2.4. Contratos.

Los gobiernos no sólo contratan a otros gobiernos, sino también a firmas privadas y organizaciones no lucrativas para proveer los bienes y servicios. En este sistema la organización privada es el productor y el gobierno es el ordenador, que paga al primero. Este es el sistema al que se alude más comunmente en las discusiones sobre la privatización de los servicios públicos convencionales (para distinguirlos de la privatización de las empresas estatales). En un sistema de contratos, el gobierno es, teóricamente:

- 1) Quien articula las demandas de bienes y servicios públicos, expresadas democráticamente.
- 2) Un hábil agente de compra.
- 3) Un refinado inspector de los bienes y servicios que adquiere en el sector privado.
- 4) Un eficiente recaudador de impuestos equitativos, y
- 5) Un parsimonioso pagador que abona apropiada y oportunamente al contratista.

A este respecto cabe mencionar que los gobiernos de Estados Unidos gastaron en 1976 alrededor de US\$ 42 mil millones, en servicios comprados, incluyendo tanto a los contratos intergubernamentales como a los privados.¹⁰

Encontrando que en promedio el 35% de 1,235 municipios contrataron a organizaciones privadas para proveer los servicios de recolección de basura domiciliaria en barrios residenciales, comerciales y en la eliminación de desechos sólidos. Cifra que

⁹ FUENTE: Adaptado de *Rethinking Local Service: Examining Alternative Delivery Approaches* (Washington D.C.: Asociación Internacional de Administración Municipal, 1984) Citado por Savas E.S *op. cit.* p. 107-109.

¹⁰ Savas. *op. cit.* p. 110-113

aumentó del 7% de 1973 al 26% de 1983, con un índice de crecimiento promedio anual de 16%.¹¹

Estas cifras, si bien no son exactas son una medida útil y sumaria del alcance de la privatización municipal por medio de la contratación; constituyéndose un índice que puede controlarse y reportarse periódicamente.

3.2.5. Franquicias.

Son una adjudicación de privilegios monopólicos a una firma privada para que suministre un servicio particular, generalmente con precios regulados por una dependencia del gobierno. Este sistema resulta particularmente conveniente para el suministro de bienes de cuota. Servicios Públicos comunes como energía eléctrica, distribución de gas y agua, teléfonos y televisión por cable generalmente se proveen por medio de franquicias, al igual que el transporte en autobús.

Haciendo referencia nuevamente al estudio citado por Savas, encontramos que el 17% de 12421 municipios utilizan franquicias a firmas privadas para proveer los servicios de recolección de desperdicios en zonas comerciales y en zonas residenciales.

3.2.6. Subsidios.

El gobierno da un subsidio al productor de servicios, otorgándose bajo la forma de dinero, exención de impuestos u otros beneficios impositivos, préstamos a bajo interés o garantías para un crédito. El efecto de estos subsidios es reducir el precio de un bien determinado para los consumidores potenciales, quienes entonces pueden acudir al mercado y adquirir de los productores subsidiados más de lo que consumirían bajo otro arreglo. Por ejemplo el municipio cobra por el servicio pero subsidia a ancianos y familias de bajos ingresos

¹¹ *Ibid* p 113-116

3.2.7. Bonos.

Este sistema está dirigido a favorecer el consumo de determinados bienes entre una clase particular de consumidores. Al contrario con el sistema de subsidios, se subsidia al consumidor y le permite hacer una elección relativamente libre en el mercado. De esto modo pueden compararse los bonos de vivienda en los Estados Unidos.

3.2.8. Mercado.

Es el más común, se usa para brindar la mayoría de los bienes privados y de cuota en el mundo occidental. El consumidor planifica el servicio y selecciona al productor que es una firma privada. El gobierno no interviene en la transacción de manera importante, aunque puede establecer los criterios para el servicio.

Por ejemplo un sistema no poco común para la recolección de basura en las pequeñas ciudades estadounidenses consiste en la recolección privada obligatoria, en la cual el gobierno municipal establece como requisito que todas las familias hagan recolectar los desperdicios por lo menos, una vez por semana, pero deja que cada una de ellas elija y pague a una firma privada para que le brinde el servicio.

3.2.9. Servicios Voluntarios.

Se trata principalmente de diversas asociaciones vecinales que voluntariamente prestan ayuda asistencial a sus vecinos. En las que casi siempre trabajan conforme a donaciones vecinales y apoyos gubernamentales. Como pueden ser limpieza de calles, patrullaje, protección contra incendios, etc.

3.2.10. Autoservicio.

Esta es la forma básica para proveer ciertos servicios y lo realiza directamente el ciudadano la mayoría de las veces bajo su cuenta y riesgo, y en ocasiones con el apoyo del gobierno, aquí destacan los servicios de protección contra incendios y robos.¹²

¹² *Ibid.* p 117-127

3.2.11. Comparación entre sistemas de prestación.

Sin pretender acotar rigidamente esta esquematización, existen en la Unión Americana, diferentes servicios como el de la recolección de basura que puede llegar a emplear hasta nueve de estos sistemas de prestación, como se resume en el siguiente cuadro:

**CUADRO 4
SISTEMAS DE PRESTACION PARA EL SERVICIO DE LIMPIA
EN ESTADOS UNIDOS**

SISTEMA	RECOLECCION DE BASURA
Servicio gubernamental	Lo realiza el Departamento Municipal de Sanidad.
Venta gubernamental	El establecimiento comercial paga al municipio para que recoja sus desperdicios.
Acuerdo intergubernamental	El Municipio establece un servicio de recolección independiente
Contrato	El municipio contrata firma privada para dar el servicio
Franquicia	El municipio da franquicia exclusiva a firma privada para dar el servicio por una cuota
Subsidio	El municipio cobra por el servicio pero subsidia a ancianos y familias de bajos ingresos
Bono	XXX
Mercado	Cada familia contrata firma privada para el servicio
Asociación de voluntarios	Asociación de vecinos contrata firma privada para el servicio
Autoservicio	Familia lleva desperdicios al basurero municipal

FUENTE: E.S. Savas. *op.cit.* p 113-116

De esta forma se fomentan las comparaciones y la competencia entre los distintos productores de servicios, el resultado bien puede ser un mejor cumplimiento de esa actividad. Por ejemplo en Indianapolis, Estados Unidos, se utilizaban 5 sistemas diferentes para la recolección de basura en barrios residenciales: el servicio municipal, el contractual, el voluntario, por el mercado libre y de autoservicio.

Y nos referimos al servicio de limpia y disposición de desechos, no sólo porque es objeto de la presente investigación, sino por que es el servicio más estudiado, para determinar el funcionamiento relativo de los distintos sistemas. Las evidencias son abrumadoras y claras: la recolección contratada resulta sustancialmente más eficiente que la municipal y no menos eficaz.¹³

¹³ *Ibid.* p. 186-197

La eficiencia comparativa de los sistemas para la recolección de desperdicios ha sido investigada mediante detallados estudios a nivel nacional que cubre a Estados Unidos, Canadá, Suiza y Japón, así como estudios regionales en Connecticut, California y la parte del Oeste medio de E.U. Se llevaron a cabo 9 estudios importantes por parte de distintos investigadores, algunos del gobierno y otros de la academia, en un espacio de 10 años.

Los resultados son sorprendentemente coherentes y se corroboran en forma mutua como se muestra a continuación en el cuadro 5. Un examen atento de los estudios lleva a la conclusión de que la recolección municipal es aproximadamente 35% más costosa que la contratada, aunque se registra una variación del 14 al 124%. El único informe que no halló ninguna diferencia utilizó una muestra relativamente pequeña y estaba restringido geográficamente a un solo condado de Missouri.

CUADRO 5
ESTUDIOS COMPARATIVOS SOBRE LA RECOLECCION DE RESIDUOS
ENTRE SISTEMAS PUBLICO Y PRIVADO EN ZONAS RESIDENCIALES.

AUTOR	LUGAR DE ESTUDIO	FECHA DE INFORME	PERIODO DEL ESTUDIO	NUMERO DE CIUDADES ENCUESTADAS	NUMERO DE CIUDADES ANALIZADAS	TAMANO DE CIUDADES (HABITANTES)	MEDIOS PARA RECABAR DATOS	¿DISTINGUE LA RECOLECCION PRIVADA Y LA CONTRACTUAL ?	¿DISTINGUE LOS COSTOS DE RECOLECCION Y DE ELIMINACION?	OBSERVACIONES
Savas y Stevens	E U	1975	1974	439	315	2,500	Visitas, teléfono y correo	Si	Si	Costo de la recolección municipal del 29% a 37% mayor que la contratada en ciudades de más de 50,000 habitantes. no hay diferencia en cuanto a eficacia
Kemper y Quigley	Connecticut	1976	1972-1974	N R.	101	1,100 a 158,000	Correo y teléfono	Si	Si	El costo de la recolección municipal es de 14% a 43% más alto que el precio de la recolección contratada
Kitchen	Canada	1976	N R.	142	48	Más de 10,000	Correo y teléfono	No	N.R.	La recolección de residuos dirigida por la municipalidad tiende a ser mucho más cara. Las municipalidades podrían economizar mediante la contratación
Pommerehn y Frey	Suiza	1977	1970	112	103	5,000 a 423,000	Correo	No	N.R.	La producción pública de la recolección de residuos parece estar sujeta a costos medios más altos que la producción privada.
Collins y Downes	Condado de San Luis	1977	N R.	53	53	Menos de 500 a 65,000	Visitas	Si	Si	No aparece un patrón claro
Petrovic y Jaffee	Oeste Medio de E U	1977	1974	149	83	25,000 a 180,000	Visitas y correo	Si	Si	Los costos suelen ser menores para la firma privada bajo contrato que para el sistema operado por la municipalidad El costo de la recolección municipal es 15% mayor que el precio contratado
Hamada y Aoki	Japón	1981	1980	N R	211	N R	N.R	Si	Si	Costos de la recolección municipal 124% más que la contratada
Mc David	Canada	1984	1982	N R	109	Más de 10,000	Correo, teléfono	Si	Si	La recolección pública parece ser de 40% a 50% más costosa que la contratada
Stevens	Los Angeles	1984	1983	20	20	10,000 a 200,000	Visitas	Si	Si	La recolección municipal cuesta 42% más que la contratada, no hay diferencia de calidad

NOTA

N R - No se reporta

Fuente Savas A S op cit. p 190-191

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

La concesión del servicio de limpieza en Naucalpan

Otro ejemplo significativo, de los resultados que se han obtenido con la contratación del servicio de limpia en los Estados Unidos se ve reflejado en el cuadro 6, el cual está basado en un estudio de dos ciudades semejantes localizadas apenas 22 millas del área metropolitana de Nueva York. El contratista privado recolecta 2.8 veces más basura por trabajador por día, que la dependencia municipal.

**CUADRO 6
COMPARACION ENTRE LA RECOLECCION MUNICIPAL Y
CONTRACTUAL EN ZONAS RESIDENCIALES DE E.U.**

	CIUDAD A	CIUDAD B
Población	70,000	74,000
Area millas cuadradas	4.3	3.8
Recolecciones semanales	3	3
Lugar de la recolección	Acera	Acera
Sistema	Municipal	Contractual
Turnos semanales de los camiones	63	39
Hombres por camión	4	2
Toneladas recolectadas hombre - día	3.40	9.67
Índice de productividad	100	284

FUENTE: Savas *op.cit.*, p. 192

En términos generales, alrededor del 35% de las ciudades de E.U. tenían contratado el servicio de recolección de desperdicios en barrios residenciales, en 1982, comparado con el 21% de 1975. Ello representa un notable crecimiento de dos tercios en sólo 7 años, atribuible indudablemente al aumento de las evidencias citadas. La contratación del servicio también constituye un fenómeno creciente en Inglaterra, Alemania Federal, Sudamérica y el Oriente Medio.

Pero no sólo se ha quedado en la recolección de desechos domiciliarios, sino que se ha encaminado a la contratación de rellenos sanitarios y barrido de calles. En los cuales también presenta notables diferencias a favor de los sistemas contratados. Abarcando por completo la contratación de servicios, el proceso de recolección y disposición de basura.

3.3. La concesión del servicio de limpia en México

Dado que hoy en día cada vez más municipios de nuestro país están recurriendo a la innovación de concesionar los servicios públicos, y que es precisamente el de limpia y disposición de desechos sólidos, el más recurrido; a continuación damos cuenta de las formas y condiciones en que se ha venido dando en algunas ciudades. Desafortunadamente no se cuenta con bibliografía suficiente al respecto, pero existe un trabajo de Misael Hernández del CIDE ¹⁴, por lo cual iniciare este apartado con dicho documento.

3.3.1. Morelia, Michoacán

Hasta 1989 el ayuntamiento prestaba en forma directa el servicio de limpia y aseo público. En 1988 se contrató un crédito con el Banco Nacional de Obras y Servicios (Banobras) para la adquisición de equipo de recolección y transporte, y se inició una campaña de separación de residuos. Se contaba con 25 transportes recolectores y un equipo de camionetas con capacidad de 20 y 1 toneladas cada uno, respectivamente. Con ello, el déficit del servicio de limpia era preocupante e iba en aumento. Los costos del mantenimiento del equipo eran considerables y aumentaban en forma permanente; esto aunado a la reducida cobertura del servicio en todo el municipio, hizo improductiva la inversión del ayuntamiento y aumentó la presión de la comunidad por contar con un servicio más eficaz y de mayor alcance en los beneficios.

Un suceso externo a la administración del servicio fue el origen de la nueva forma de prestación: la huelga de trabajadores al servicio del ayuntamiento. En los inicios de 1993 se generó un conflicto entre las autoridades municipales y el sindicato de trabajadores del ayuntamiento por mejoras salariales y prestaciones en materia de salud. La paralización del servicio fue inevitable. Ante este suceso, el gobierno municipal se dio a la tarea de reorganizar el servicio con el equipo y el personal disponible, pero evidentemente fue insuficiente. Los problemas del aseo público y la recolección de basura generaron disgusto social.

¹⁴ Misael Hernández.- "Servicios Municipales. Una experiencia de concesión" México, CIDE, 1994. p 9-19

Sin embargo no todo fue negativo, de las mismas colonias y comunidades del municipio surgen voluntarios con equipo básico (camionetas) que se ofrecieron a prestar el servicio cobrando una cuota simbólica (\$ 0.50). El conflicto sindical continuó sin resolverse y la comunidad comenzó a organizarse - coordinada con el ayuntamiento- en brigadas con horarios y zonas geográficas para la recolección de basura.

Este proceso fue expandiéndose en forma tal que el ayuntamiento tuvo que articular la organización municipal comunitaria y crear las organizaciones administrativas y físicas para esta nueva forma de prestación del servicio de limpia. Paralelamente se dieron dos efectos colaterales; se liberó el municipio de la prestación directa, aligerando el gasto financiero (en salarios, equipo y mantenimiento) y la cobertura creció significativamente.

El ayuntamiento vio en la organización comunitaria una forma diferente y eficaz para la prestación del servicio de limpia y tomó la decisión de impulsar y darle un marco jurídico. Se lanzó una convocatoria pública a través de los medios de comunicación locales y estatales para empresas u organizaciones sociales que quisieran prestar el servicio de limpia con objetivos de reciclaje.

Simultáneamente, se realizó un encuentro de especialistas en materia de tratamiento de residuos industriales y urbanos para presentar un programa de reciclado de basura con objetivos ecológicos y locales. A este evento asistieron expertos de Francia, Inglaterra, Suecia y México. El encuentro arrojó un conjunto de recomendaciones y propuestas de la prestación del servicio de limpia, partiendo de una base fundamentalmente ecológica.

Para la realización práctica del programa se hizo uso de una amplia red de medios publicitarios: radio local (existe un programa con una amplia cobertura y audiencia en el municipio llamado "micrófono abierto" en el cual se recibe todo tipo de comentarios, quejas, propuestas, etc. referidos a la problemática del municipio y que

cuenta con invitados de las partes demandantes y las autoridades), folletos y reuniones con organismos civiles y la comunidad (escuelas, universidades, grupos de boy scouts, etc.).

La instrumentación del programa consideró las siguientes actividades:

- 1) Crítica al ciclo del servicio de limpia. El ciclo considera tres actividades: recolección, transporte y entierro de la basura
- 2) Elaboración de criterios de clasificación de los desechos, que se hizo utilizando colores y, por supuesto, vocablos alusivos al tipo de residuos correspondientes.
- 3) Establecimiento de Centros de Acopio de Desechos con un contenedor por cada tipo de desecho y su color correspondiente.
- 4) Organización de agrupaciones civiles voluntaria para recolectar y transportar los desechos. Se formaron cuatro uniones mutualistas con un representante cada una. Las condiciones para participar en la recolección y transportación fueron mínimas:
 - a) Pertenecer a alguna unión mutualista reconocida.
 - b) Poseer en propiedad o renta equipo de transporte en buenas condiciones. En su mayoría fueron camionetas tipo redilas de 1 a 3 toneladas de capacidad.
 - c) Identificar los vehículos con un logotipo de reciclaje (parecido a dos manzanas entrelazadas), un número económico y la unión mutualista a la que pertenece.
 - d) Aceptar y acatar el Reglamento de Limpia y Sanidad del municipio. En particular, se hace referencia a la potestad del ayuntamiento sobre los desechos recolectados y su uso.

Como resultado de esto, se formaron cuatro uniones mutualistas reconocidas por el municipio, para prestar parte del servicio de limpia: Unión Mutualista

"Hermenegildo Galeana", Unión Mutualista "Melchor Ocampo", Unión Mutualista "Lázaro Cárdenas" y Unión Mutualista "Emiliano Zapata".

- 5) Fraccionando el municipio en cuatro zonas geográficas, tomando en consideración el número de habitantes y casas-habitación, y asignación de una zona por cada unión mutualista. Las uniones mutualistas reciben de los usuarios una cuota voluntaria, no especificada ni en monto ni en periodicidad, por el servicio prestado.
- 6) Organización de asociaciones de pepenadores voluntarios y normas para desarrollar su actividad, canalizada sobre todo a los tiraderos de basura y a la separación de ésta. Se informó de la agrupación de 75 familias de pepenadores registrados y reconocidos por el gobierno municipal.
- 7) Impulso a la formación de una empresa particular (Servilimpia) para la recolección y el transporte de desechos en colonias consideradas de nivel socioeconómico elevado. La empresa funciona distribuyendo bolsas de plástico con los colores de la clasificación de basura (a un costo de \$ 1 cada una) a las casas-habitación y las recoge los fines de semana sin ningún costo.
- 8) Crear e impulsar industrias de reciclaje de desechos destinadas a la producción de abonos agrícolas, materia prima intermedia para la industria, etc. Existe la posibilidad de crear una empresa paramunicipal ex profeso. Actualmente, funciona una empresa recolectora de cartón y metales, aunque existen en el municipio varios locales de recepción de estos desechos que se comercializan en forma autónoma.

La práctica del Programa de limpia y sanidad tuvo un éxito absoluto al inicio (entre 2 y 3 meses). La cantidad de desechos clasificados y recolectados oscilaba entre 1,000 y 1,300 toneladas diarias. Bajo estas condiciones de trabajo, sucedieron 2 cosas:

- I. Por un lado la recolección y el transporte de desechos se convirtieron en una atractiva actividad para todo el que poseía una camioneta. Comenzaron a gestarse

presiones sobre el Ayuntamiento para que aceptara un mayor número de Uniones Mutualistas. A juicio del ayuntamiento el servicio prestado no requería mayor capacidad de recolección y negó las peticiones. Con ello, comenzaron a proliferar las uniones "fantasmas" por todo el Municipio para recoger la basura y al impedirseles la entrada a los tiraderos municipales, la dejaron en cualquier carretera estatal o federal cercana (el grado de conflicto fue mayúsculo y uno de los hechos que lo demuestra es que en Febrero de 1994, los recolectores no reconocidos tiraron 30 toneladas de basura en las puertas del Ayuntamiento como señal de inconformidad y protesta.) Es interesante resaltar que con el ingreso de lo que se cobraba a los transportistas por tener acceso a los tiraderos (\$ 5.00 por entrada) se creó un fondo financiero para la construcción de nuevos centros de acopio en la ciudad y el material necesario para su mantenimiento.

II. Por otro lado la actividad de los pepenadores creció. Al no separarse los desechos - y en consecuencia, al hacer basura -, las familias de pepenadores fueron incrementándose bajo el arreglo con el gobierno local, de participar en una proporción del ingreso obtenido por la comercialización de los desechos clasificados. Cada vez más familias querían entrar en el "negocio" y el conflicto fue creciendo.

De esta forma, el Ayuntamiento tenía dos grandes problemas que resolver: la demanda de permisos o concesiones para la recolección y la demanda de permisos para pepenar la basura. Desde el punto de vista financiero el programa es un éxito. Aún cuando no se tuvo acceso a datos absolutos de 1988 a 1991, sí se contó con datos de comportamiento porcentual. Los rubros más destacados por su modificación son:

- A) Mantenimiento de maquinaria y equipo; este renglón observa una disminución real de 50% respecto al año de 1988.
- B) Sueldos y salarios, se mantienen en forma constante.
- C) El número de empleados se ha reducido en 10%
- D) El total de gastos del Departamento de Limpia observa un comportamiento "normal", es decir, crece moderadamente.

Finalmente podemos establecer que la forma de prestación del servicio, arroja distintos resultados para la administración municipal, que se resumen en:

- 1) Aumento de la cobertura hasta la totalidad de las colonias
- 2) Crecimiento considerable del volumen
- 3) Reducción de costos de recolección y consecuente ahorro financiero para el Municipio.

Paralelamente a estos resultados, se derivaron algunos efectos que podríamos tipificar como negativos, en relación con la capacidad de control y manejo del servicio por parte del ayuntamiento. Algunos de estos efectos fueron: 1) Proliferación de grupos de pepenadores. 2) Ampliación excesiva del número de recolectores. 3) Fusión de grupos de recolectores no reconocidos con gran poder de presión. 4) Un amplio conjunto de agentes prestadores del servicio fuera de control.

Hasta aquí termina el análisis del caso de la Ciudad de Morelia, a partir del siguiente apartado, me basaré en estudios realizados por el Municipio de Naucalpan, a través de visitas de funcionarios naucalpenses a diferentes ciudades en las que el servicio de limpia municipal se realiza por medio de la iniciativa privada. Hecho con el cual se denotaba el interés de la administración municipal 1994-1996, por investigar las bondades y obstáculos de la privatización en los servicios municipales.

3.3.2. Puebla, Puebla

Las 1,100 toneladas de basura que diariamente se generan en la ciudad de Puebla, con un total de 800 colonias y aproximadamente 1,200,000 habitantes, eran manejadas por: 430 "Naranjitas" para el barrido manual, y barredoras mecánicas; camiones compactadores, volteo y redilas; asimismo se contaba con 2 centros de disposición final al Norte de la ciudad, en los límites con el estado de Tlaxcala. Todo coordinado por el Organismo Operador del Servicio de Limpia, creado por decreto el 27 de marzo de 1990, como un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, el cual fue rebasado en su calidad de servicio debido al

crecimiento acelerado de la ciudad. Para ese entonces la cobertura del servicio en eficiencia era del 60%.

Con el antecedente de que en 1994 se estableció en la Ley de ingresos, el cobro del 40% sobre el impuesto predial para financiar el servicio, recaudando aproximadamente \$20'000,000, para un presupuesto anual de \$ 28'000,000.

Con el objeto de proporcionar un servicio de limpia acorde con las necesidades de la sociedad, el organismo operador contrato a las empresas: Anahúac, Ingenieros, Constructores y Supervisores S.A de C.V, y ABC Estudios y Proyectos S.A. de C.V, las cuales se encargaron de los estudios de generación y composición de residuos sólidos; y para la construcción del relleno sanitario, respectivamente. Realizados estos estudios se decidió la política de concesionar el servicio de limpia.

Las empresas que reunieron los requisitos para tal fin, fueron: Grupo Mexicano de Desarrollo S.A, y Promotora Ambiental S.A.; quienes a partir del 2 de enero de 1995 son las únicas compañías autorizadas para la recolección de residuos sólidos en Puebla. La concesión se otorgo a partir de enero de 1995 y fue otorgada por quince años. Para esto la ciudad fue dividida en dos partes, oriente y poniente, encargándose una empresa para cada sector, divididos principalmente por las avenidas 16 de Septiembre y 5 de mayo. La concesión comprende programadamente por hora y por días específicos: barrido manual, mecánico; recolección domiciliaria, comercial, industrial, de mercados, oficinas públicas, residuos de jardinería, especiales y voluminosos.

Asimismo se cuenta con un nuevo relleno sanitario en el sureste de la ciudad, operado concesionadamente también, por la empresa APYCSA. Utilizando tecnología de punta a base de: celdillas, arcillado, compactación, y la incorporación de materiales como el polietileno de alta densidad y mallas de material geotextil, que actúa como filtro de lixiviados. Todo en un ambiente anaerobico, produciendo gas metano y bióxido de carbono, controlados en un sistema de captación de biogas.

Esta acción hizo que se considerara, la ciudad de Puebla, como la primera ciudad del país que cuenta con un sistema integral concesionado de barrido, recolección transporte y disposición final de sus residuos sólidos de acuerdo a las normas ambientales. En lo general, los vehículos y equipos utilizados son nuevos en un 100% y de último modelo, utilizando todos, radios de comunicación. Esta prohibida la pepeña en todo el servicio de barrido y recolección, asimismo también se prohíbe dar y recibir propina.

En todo momento el concesionario será el encargado de cobrar el servicio prestado directamente a los usuarios para lo cual se tienen establecidas tarifas mensuales, de acuerdo a las zonas y tipo de servicio en la ciudad, las cuales van de los \$ 6.00 hasta los \$39. Por ejemplo se cobran \$ 36 al mes por el servicio de 3 veces a la semana, y el servicio no se cobra a las oficinas municipales, pero si a las federales. En el relleno sanitario cobran \$ 20 por tonelada.

La inversión total de las empresas en esta concesión fue de \$ 4'000,000 de dólares aproximadamente. De los cuales, no se están cubriendo los objetivos de recuperación financiera, conforme a lo programado, debido a la falta de pago de los usuarios. Una empresa emplea a 315 personas en general, con un costo en nómina de \$ 160,000 quincenales. Existiendo un promedio de recolección de 400 toneladas por sector y 12,000 mensuales. El municipio a través del organismo operador del servicio de limpia se compromete por su parte, a no autorizar a nadie más la recolección y disposición de los residuos en las zonas concesionadas.

De los anteriores empleados municipales del servicio de limpia, fueron absorbidos en un 50% por las empresas concesionarias, otros, fueron liquidados. Anteriormente se contaba con 500 trabajadores, actualmente son 700. Respecto al parque vehicular, el municipio a través del organismo operador se quedó con 10 camiones. La supervisión del servicio de limpia corre a cargo del ayuntamiento, para lo cual existen 18 personas.

Al concesionarse el servicio, en el ayuntamiento se obtuvieron ahorros en los rubros de: servicios personales, reparación y mantenimiento del parque vehicular, combustibles y lubricantes, llantas y tiradero municipal. Anteriormente le costaba al municipio \$ 160 por tonelada recolectada

Con respecto al anterior centro de disposición final, se tuvieron problemas con los pepenadores, a quienes se les ofrecieron alternativas para ser contratados por las empresas. Existen en menor medida, propietarios de vehículos particulares que realizan labores de recolección de basura domiciliaria e industrial. Al ayuntamiento le retribuyen los concesionarios, el 4% sobre el cobro del servicio y el 3% sobre ingresos del relleno, por concepto de impuestos.¹⁵

3.3.3. Cancún, Quintana Roo

El servicio de recolección de basura en la ciudad de Cancún, Quintana Roo, igual que en muchas ciudades del país, padecía hasta hace tiempo el complejo problema para recolectar y disponer adecuadamente sus desechos sólidos. Ofreciendo a la ciudadanía un servicio de limpia, que era catalogado de regular a bueno. Por lo que realizaron los estudios correspondientes a efecto de prestar el servicio en forma contratada. Realizando una licitación, en la que participaron las empresas: B.S.I. (Braw St. Industries), Marisa, Anahúac, Setasa, Tribasa, La Comercial y Grupo Mexicano. Resultando ganadora la empresa Tribasa.

Actualmente el servicio de recolección de basura en la ciudad de Cancún, Quintana Roo, se lleva acabo en forma conjunta entre el H. Ayuntamiento, la empresa "Tribasa", y el Fondo Nacional para el Turismo (FONATUR). En donde existen convenios, entre el Municipio y Fonatur, para el mantenimiento y recolección de poda de áreas verdes, el alumbrado público y el bacheo en toda la zona turística de la ciudad.

¹⁵ Respuestas al cuestionario realizado por Funcionarios del H. Ayuntamiento de Naucalpan a Funcionarios y empresarios de la Ciudad de Puebla, Puebla, en el trienio 1994-1996. Con resumen propio.

Siendo esto último un ejemplo de la aplicación de las diversas formas en que el marco jurídico, permite la mejor prestación de los servicios públicos municipales, observándose la participación del municipio, la iniciativa privada y el gobierno federal.

Entre Tribasa y el Ayuntamiento, existe un contrato desde el 4 de abril de 1994 y hasta por 20 años. Para la prestación del servicio de limpia, en forma parcial, tanto en la recolección como en el barrido de calles y avenidas, ya que la empresa tan sólo trabaja en una parte de la ciudad, y el Municipio en la otra. También la empresa opera el relleno sanitario.

La empresa le cobra al Ayuntamiento \$ 135.00 por tonelada de basura ya sea barrida o recolectada. Y por la disposición de desechos que hace el Ayuntamiento en el relleno sanitario, se le cobran \$ 33.00 por tonelada. Resultando \$1'000,000.00 aproximadamente en forma mensual. La inversión programada por parte de Tribasa es del orden de \$ 24,000,000.00

Actualmente el municipio recolecta 200 toneladas de basura, mientras que Tribasa, otras 200. La ciudad de Cancún se encuentra dividida en 33 super manzanas, con una población de 350,000 habitantes. Cubriéndose el servicio con 19 rutas de recolección en tres turnos de trabajo.

El Ayuntamiento sigue manteniendo a su personal de limpia, el cual es del orden de los 300 trabajadores, así como su anterior parque vehicular, el cual era insuficiente y tan solo el 50% se encontraba en buenas condiciones.

No existen recolectores particulares, el contrato es exclusivo con Tribasa. En el relleno sanitario no existe la pepena de desechos, pero en las calles sí. Observándose un sistema de limpia eficiente en el área hotelera, - donde opera Tribasa- laborando en

tres turnos de trabajo y 19 rutas de recolección de basura. Mientras que en el pueblo, se observan deficiencias en la prestación del servicio.¹⁶

3.3.4. Guadalajara, Jalisco

El complejo sistema para el manejo de la recolección, transporte y disposición de los desechos sólidos municipales, rebasó a la Ciudad de Guadalajara, Jalisco. Dando pie a la iniciativa de concesionar a la iniciativa privada, la prestación de este servicio.

Para tal efecto, se tomó la determinación de que se realizará en forma conjunta, entre el Ayuntamiento y la empresa contratada. Cubriendo una parte del servicio cada quien. Recayendo el contrato a la empresa CAABSA - EAGLE, desde el 1 de febrero de 1995.

Como otro objetivo de la concesión, se buscará un punto de equilibrio entre los niveles de eficiencia y el impacto ecológico, para obtener en 7 años, beneficios ecológicos, como la creación de composta.

La ciudad de Guadalajara, Jalisco cuenta con una población de aproximadamente 2' 000,000 de habitantes. Y el servicio se presta con 228 rutas de recolección de basura. La empresa recolecta la basura condominal y residencial, cubre los servicios del tiradero municipal, y el barrido mecánico, el cual es deficiente, ya que se da en forma parcial. Mientras que el Ayuntamiento recolecta la basura comercial y la domiciliaria correspondiente a zonas populares y realiza el barrido manual.

Los 1,100 empleados que tenía el municipio para el servicio de limpia, fueron absorbidos por la empresa conforme a todos sus derechos. De los 76 camiones con que contaba el municipio, el 30% no servían, y un 15% se encontraba en reparación, destinándose para su mantenimiento un 33% del total del presupuesto. El total de estos

¹⁶ Respuestas al cuestionario realizado por Funcionarios del H Ayuntamiento de Naucalpan a Funcionarios y empresarios de la Ciudad de Cancún Quintana Roo, en el trienio 1994-1996. Con resumen propio.

vehículos fueron adquiridos por la empresa, la que a su vez incorporó 100 vehículos más.

El cobro no se hace a los ciudadanos, sino en forma directa al Ayuntamiento. El cual le paga a la empresa \$ 130 por tonelada recolectada y \$ 90 por la dispuesta en el relleno sanitario, que el propio municipio recolecta. Obteniéndose información que indica que la empresa contratada, le cobra al municipio aproximadamente \$ 4' 500,000 por la prestación del servicio.

En el contrato para la prestación del servicio, figuran 2,000 toneladas de basura diarias, que es lo que paga el Ayuntamiento. Pero en realidad se recolectan 2,400 en un promedio de 26 días. La inversión de CAABSA EAGLE fue de \$ 60'000,000 aproximadamente, no había más inversiones porque no existía definición con la autoridad, y se tuvieron que renegociar los montos de inversión. En cuanto a los gastos de operación, se están cubriendo conforme a lo programado. No así con los de inversión.

Existen grupos de pepenadores que no tienen ninguna relación con la empresa. Como en muchas ciudades del país existen también en Guadalajara, propietarios de vehículos particulares que se dedican a la recolección de basura, siendo difícil su control y erradicación.

Desde el punto de vista de los empresarios, lo óptimo sería que los concesionarios eligieran cantidades y tipos de empleados con los cuales ellos se quedarían a trabajar. Asimismo se debe tener mucho cuidado en toda la gama de relaciones laborales, por ejemplo las prestaciones sociales.¹⁷

¹⁷ Respuestas al cuestionario realizado por Funcionarios del H. Ayuntamiento de Naucalpan a Funcionarios y empresarios de la Ciudad de Guadalajara, Jalisco, en el trienio 1994-1996. Con resumen propio

3.3.5. Nuevo Laredo, Tamaulipas

Con la experiencia de Servicios de Tecnología Ambiental (SETASA), ¹⁸en la Ciudad de Nuevo Laredo, desde abril de 1994 se opera exitosamente el servicio de limpia municipal.

A partir de que fue asignada la concesión por parte del Ayuntamiento mediante un concurso en el que participaron empresas nacionales y extranjeras, SETASA se aboco a realizar los estudios técnicos y financieros junto con las autoridades municipales. Trabajó en la revisión y adecuación del marco legal y de la formalización de la concesión y se determino donde se instalaría el Relleno Sanitario.

Se realizaron los proyectos ejecutivos con las autoridades, la aprobación de manifiesto de impacto ambiental se obtuvo para garantizar la no afectación del entorno, posteriormente se procedió a construir en el sitio aprobado las instalaciones de apoyo al sistema, es decir, las oficinas, los talleres y las áreas para los trabajadores, se inicio también la 1ra. celda de Relleno Sanitario, lugar en donde se depositan los residuos conforme a normas nacionales e internacionales.

En cuanto al servicio de recolección, se desarrolló la ingeniería de rutas que permitió establecer los horarios de acuerdo a las necesidades específicas de cada zona de la ciudad. A 45 días de otorgada la concesión SETASA inicio la recolección, logrando una cobertura total de la región, con unidades de transporte nuevas y adecuadas a las características de la ciudad, así como el barrido del Centro y de las calles principales en forma mecánica y manual.

Para los sectores comercial e industrial, se designaron unidades apropiadas, con el fin de prestar un servicio especializado para atender a cada usuario de acuerdo a sus necesidades. Asimismo SETASA diseñó el Relleno Sanitario en una superficie de 20 hectáreas en donde se instalarán a lo largo de los 15 años de la concesión 4 celdas que

¹⁸ Video SETASA, proporcionado por la Dirección General de Desarrollo y Fomento Económico, del Ayuntamiento de Naucalpan. Con resumen propio

recibirán los residuos, cada celda consiste en una excavación de 8 metros de profundidad, sobre una superficie de 3 hectáreas.

La construcción de las celdas se divide en varias etapas que siguen una secuencia programada, a partir de la excavación de los taludes apropiados se forma una base impermeabilizada y sobre ella un sistema de filtros y de ductos para el correcto manejo de los lixiviados, es decir, de los líquidos que se generan a través de la basura.

Además de las celdas, se realizarán diversas obras de protección como el desvío de las aguas de lluvia a la laguna hacia donde se envían los lixiviados para su evaporación o posterior empleo en el propio Relleno, permitiendo la humedad óptima requerida por el proceso de biodegradación de la basura. También se incluyen los pozos para la ventilación de los gases que se generan por este proceso.

Al llegar los camiones recolectores por una vía de acceso iluminada y con instalaciones donde se pesa el contenido y hacen su descarga en la celda en operación, los residuos son compactados por equipos especialmente diseñados para ello y se cubre con arcilla obtenida de la propia excavación de la celda para un manejo compensado del material de desecho.

Gracias a la cobertura diaria de los desechos, el Relleno Sanitario carece de malos olores, bichos o cualquier otro signo que identifique que ahí se dispone basura. Las 4 celdas reciben 1 millón 800 mil toneladas de basura y al final de la concesión, SETASA convertirá el lugar en una zona verde.

En el futuro cercano se industrializará, obteniendo para la ciudad un beneficio adicional en el manejo de la basura. Con el fin de saber si los habitantes de las ciudades han recibido un buen servicio, se han realizado encuestas entre todos los niveles sociales de la población y se encontraron los siguientes resultados: antes de la concesión el servicio se recibía en un 68%, actualmente el servicio se recibe en un

100% en horas y días, de este total el 70% se realiza dos veces a la semana. Confirmando que el 96% de la población recibe un trato amable por parte del personal de SETASA.

Dos años después de haberse iniciado la operación de la concesión, se han manejado y dispuesto sin riesgo al medio ambiente y a la salud de los neolaredienses más de 200 mil toneladas de basura, lo cual le ha merecido diversos reconocimientos tanto de autoridades municipales como de organismos ecologistas. Por su parte la población ha recibido el servicio de la manera más positiva y muestra cada día mayor avance en la cultura del aseo y más orgullo por su ciudad.

Como parte de la concesión, se incluye el desarrollo de campañas de concientización a la población, las cuales comienzan por los niños en las escuelas a través de pláticas y visitas al Relleno Sanitario, esto es el producto del uso de tecnología de punta y equipo especializado, así como de la labor continua de capacitación del personal.

Hasta ahora se ha concesionado a SETASA el servicio de Relleno Sanitario en el Municipio de Guadalupe en Nuevo León y el de Mérida Yucatán, que tienen características similares a las de Nuevo Laredo y de acuerdo con las expectativas de la empresa otros estados importantes se sumaran a este gran empeño.

A manera de conclusión del presente capítulo, podríamos reiterar que de los mecanismos para la privatización de los servicios públicos, la concesión es el más recurrido a nivel internacional y en consecuencia, en nuestro país ha empezado a serlo. Sin embargo este hecho por si solo no implica que concesionar a la iniciativa privada un determinado servicio, se eficientará de la noche a la mañana, como por arte de magia, al contrario debemos dejar en claro que este tipo de políticas no representan una panacea en el horizonte municipal.

Al contrario es requisito indispensable analizar todas las alternativas existentes previas a la concesión del servicio de limpia, midiendo claramente los retos, obstáculos y programas para su planeación, implementación, evaluación y control.

Las experiencias ofrecidas en Estados Unidos abren una gama de alternativas que convendría analizar a fondo, iniciando con una revisión a la idiosincrasia y cultura con la que contamos para el pago del servicio de limpia, sin pasar por alto el marco jurídico vigente, sus posibles adecuaciones e implementaciones y el impacto socio político y económico. Ya que como vimos, la idea de contratar a una empresa para la prestación del servicio de limpia, es un tema que todavía se resiste a ser abordado por amplios sectores políticos, económicos y sociales. Quizá sea por los enormes intereses creados en torno a éste, o por que para este servicio aún no termina el Estado Benefactor.

Concluido el apartado de la concesión de los servicios públicos en México y Estados Unidos, se analizará a continuación al municipio de Naucalpan y la prestación del servicio de limpia en éste, para marcar el preámbulo de las condiciones que marcaron la decisión del ayuntamiento para concesionar a la iniciativa privada la prestación de este servicio.

FUENTES DE CONSULTA

Secretaría de Gobernación. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. *Gobierno y Administración Municipal en México*. México, 1993. 569 pp.

Galindo Ramos Elsa "*La importancia de la concesión administrativa de los servicios públicos municipales en el Estado de México*" Tesis de licenciatura en Derecho, por la Universidad Franco Mexicana, 1995

Misael Hernández.- "Servicios Municipales: Una experiencia de concesión" México, CIDE, 1994.

Respuestas al cuestionario realizado por Funcionarios del H. Ayuntamiento de Naucalpan a Funcionarios y empresarios de la Ciudad de Puebla, Puebla, en el trienio 1994-1996. Con resumen propio.

Respuestas al cuestionario realizado por Funcionarios del H. Ayuntamiento de Naucalpan a Funcionarios y empresarios de la Ciudad de Cancún Quintana Roo, en el trienio 1994-1996. Con resumen propio.

Respuestas al cuestionario realizado por Funcionarios del H. Ayuntamiento de Naucalpan a Funcionarios y empresarios de la Ciudad de Guadalajara, Jalisco, en el trienio 1994-1996. Con resumen propio

SETASA, Video cassette proporcionado por la Dirección General de Desarrollo y Fomento Económico, del Ayuntamiento de Naucalpan. Con resumen propio.

CAPITULO 4 EL SERVICIO DE LIMPIA EN NAUCALPAN DE JUAREZ

La finalidad del presente apartado es la de conocer las condiciones en que se encontraba la prestación del servicio público de limpia en el municipio de Naucalpan en la administración del trienio 1991 – 1993, en que se decidió optar por la concesión del servicio para eficientar la prestación del mismo. Describiendo también el desarrollo económico, político y social del municipio de Naucalpan,

4.1. El municipio de Naucalpan de Juárez.

Naucalpan de Juárez es considerado como uno de los municipios más grandes del país, debido a su infraestructura urbana, el presupuesto asignado, su posición geográfica, el nivel socio económico de su población, etc. Pero de igual forma su problemática es basta y compleja, en el presente apartado se relatará brevemente la situación geográfica, económica y socio política que prevalece en éste Municipio.

4.1.1. Geografía

El municipio de Naucalpan de Juárez se encuentra en la zona Central del Valle de México, entre los paralelos 19° 24' 92" Y 19° 32' 08" de latitud norte y los meridianos 99° 12' 16" y 99° 23' 11" de longitud oeste, a una altitud sobre el nivel del mar, que fluctúa de los 2,258 a 3,650 m.s.n.m.

Ocupa una superficie de 154.846 km². Colinda al norte con los municipios de Atizapan de Zaragoza y Tlalnepantla; al sur con el Municipio de Huixquilucan; al oriente con el Distrito Federal; y al poniente con los Municipios de Lerma, Xonacatlán, Oztolotepec y Jilotzingo.¹

4.1.2. Historia.

Históricamente, no se ha logrado precisar plenamente la identificación étnica particular de los primeros pobladores de Naucalpan, lo que se puede asegurar es que la existencia de sus primeras comunidades, datan de por lo menos del año 1400 antes de Cristo.

El nombre de Naucalpan se estima que surgió alrededor del año 1486 de nuestra era, a finales del reinado de Tizoc. El significado en Nahuatl de Naucalpan está formado por tres términos:

1. **Nau**, que se deriva de *nahui* (cuatro)
2. **Cal**, que se deriva de *calli* (casa) y;
3. **Pan**, (lugar)

Es decir "El lugar de las cuatro casas". Estas eran: Tlatilco, Totoltepec, Huitsilacasco y Totolinga.

De estas, la cultura Tlatilca, anterior a la Teotihuacana, resultó ser la más extraordinaria y expresiva de toda la región y una de las más distinguidas de toda mesoamérica. En el museo dedicado a ella, instalado en la zona central del Municipio se atesora y exhibe muchas de sus expresiones plásticas.

De la época de la Independencia, existen antecedentes de que en diversos grupos indígenas de la zona montañosa del municipio, se sumaron a las fuerzas del cura Hidalgo. A principios de este siglo, el sacudimiento social y armado de 1910 tuvo

¹ H. Ayuntamiento de Naucalpan *Plan de Desarrollo Municipal 1991-1993* p.16. 120 pp.

diversas manifestaciones en Naucalpan, a favor de los postulados que sustentaban las fuerzas zapatistas.

De la historia presente de este municipio, cabe resaltar que en 1874, el viejo pueblo de San Bartolo Naucalpan fue elevado al rango de Villa con el nombre de Naucalpan de Juárez. Para 1957 a la Villa le fue reconocida su nueva categoría de Ciudad; y en 1976 el Congreso del Estado le concedió el apellido "de Juárez" a todo el municipio.

Para Naucalpan la década de los cuarenta es determinante, a partir de esta etapa su historia empieza a ser la expresión de un fenómeno múltiple de desarrollo. Esto debido a que el Distrito Federal, se propuso frenar el desarrollo industrial en su jurisdicción, y a que el Estado de México, decidió acoger el proceso del gran desarrollo industrial, en los territorios de sus municipios ligados a la entidad vecina. Para ello no sólo procuró la infraestructura requerida, sino una política fiscal que durante mucho tiempo permitiera a las empresas afianzarse, crecer y expandirse sin mayores problemas.

Todo ello creó un gigantesco imán económico y social que reforzado por la pobreza del campesinado nacional, atrajo a este municipio, a cientos de miles de compatriotas de diversas latitudes del país, que se habían dejado engañar por el espejismo del progreso económico y social.

En su gran mayoría esos compatriotas, al asentarse en este territorio, y no poseer los medios indispensables para vivir decorosamente, aunado a políticas ineficaces de planeación urbana, fueron ocasionando problemas económicos, políticos, sociales, cívicos, morales y culturales, que presentes y actuantes en extraños hacinamientos humanos, pasaron a formar parte del Naucalpan de hoy.

En contraste con dicha imagen y al lado de ésta, los grandes fraccionadores comenzaron a borrar la vieja estampa campesina de Naucalpan, surgiendo así múltiples

fraccionamientos - llamados residenciales- como el de Ciudad Satélite. Sus habitantes también vinieron a modificar la historia municipal, sobre la que están ejerciendo una muy importante influencia política, social y cultural.²

4.1.3. Situación Socio – Política.

De acuerdo al XI Censo General de población en 1990, el municipio contaba con 786,551 habitantes. En función de su estructura por edades, Naucalpan cuenta con una población fundamentalmente joven, ya que se estima que el 70% del total tiene menos de 30 años de edad y casi el 25% fluctúa entre los 15 y 24 años.

Las proyecciones más conservadoras estiman para Naucalpan un crecimiento poblacional del orden del 0.77%, en contraste con el alto crecimiento de los años sesenta y setenta, con tasas equivalentes al 16.10 y 16.68% respectivamente. De esta forma se estima que para 1995 existirá una población en un rango que irá de los 816,330 habitantes hasta los 947,793 personas con una tasa de crecimiento del 0.77% al 3.8% anual. Naucalpan es un municipio urbano ya que el 99.7% de su población vive en zonas urbanas, y tan sólo el 0.3% habita en zonas rurales.

En alguna medida, la orografía ha determinado los usos del suelo que tiene actualmente el municipio, y gran parte de sus problemas. Las colonias populares que se asentaron irregularmente en aquellas zonas cuya topografía es inadecuada para el desarrollo y definieron una traza de calles y andadores anárquica e incompatible con su orografía, presentan hoy severos problemas de introducción y operación de los servicios de transporte urbano, infraestructura, vigilancia y recolección de desechos sólidos.

Las comunidades que conforman el municipio de Naucalpan se integran de la siguiente forma: 118 colonias, 60 fraccionamientos, 17 pueblos, y 6 fraccionamientos industriales. Esta división por colonias, fraccionamientos y poblados, con sus respectivas asociaciones o consejos de participación ciudadana, así como las diversas

² H. Ayuntamiento de Naucalpan. *op. cit.* p. 6-11

asociaciones de tipo sectorial y gremial, constituyen la base de la estructura política del municipio.

La naturaleza de la sociedad naucalpense, marcada por su heterogeneidad y pluralidad, ha propiciado un alto grado de desarrollo organizacional y cívico de la población. No sólo existen numerosas asociaciones cívicas con objetivos comunitarios y sectoriales, sino que el municipio registra desde hace años, una destacada participación política pluripartidista. Demandando la organización de un cuidadoso, amplio y constructivo proceso de participación ciudadana en las contiendas electorales.³

Una posible explicación se encuentra en los procesos que dieron origen a los asentamientos humanos en el municipio. En los fraccionamientos y colonias residenciales se desarrollaron lazos estrechos y una red de relaciones sociales fuerte, debido a la mecánica con que se organizaron tanto para acudir a sus lejanas fuentes de trabajo como para resolver las necesidades familiares cotidianas. En las colonias populares y sobre todo en los asentamientos irregulares, los habitantes tuvieron que organizarse para demandar la regularización de los terrenos, la creación de obras de infraestructura y la dotación de servicios públicos.⁴

Electoralmente,⁵ Naucalpan se subdivide en cinco Distritos Federales, y tres locales, con un padrón electoral total de 447,957 ciudadanos. Hasta 1995⁶, Naucalpan ha sido gobernando por el Partido Revolucionario Institucional, con una fuerte presencia del Partido Acción Nacional en las zonas residenciales, y de un ascenso del Partido de la Revolución Democrática en las zonas populares. Lo cual se ha visto reflejado en la heterogeneidad del Cabildo Municipal, con una amplia mayoría priista.

³ H. Ayuntamiento de Naucalpan. *Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996* p.27-39. 154 pp.

⁴ Conde Bonfil Carola. *Innovación financiera y participación ciudadana: el caso de Naucalpan de Juárez* El Colegio Mexiquense México 1996. p.149-150. 268 pp

⁵ H. Ayuntamiento de Naucalpan *op. cit.* p. 16-22

⁶ Conde Carola. *op. cit.* p. 150

4.1.4. Situación Socioeconómica.

A pesar de ser un municipio geográficamente pequeño, Naucalpan de Juárez, es uno de los más importantes no sólo del Estado de México, sino de todo el país, tanto desde el punto de vista demográfico como productivo y financiero.

Sin ser objeto de análisis de la presente investigación, la situación financiera del Municipio de Naucalpan es abordada por Carola Conde⁷, haciendo referencia a fuentes federales y estatales del INEGI y del propio municipio, analiza detalladamente el comportamiento entre ingresos y egresos desde 1975, de lo cual y para darnos una idea del poder financiero de este municipio, basta mencionar los siguientes indicadores de 1991 a 1993:

- En 1991 los ingresos de Naucalpan fueron los más altos de todo el Estado de México
- Sus ingresos fueron superiores que todos los municipios en conjunto, de 14 Estados de la República entre los que destacan Oaxaca, Morelos, Tlaxcala, Hidalgo y Yucatán.
- Respecto a los ingresos de Gobiernos Estatales, Naucalpan recibió mayores ingresos que el Estado de Baja California Sur, el 93.2% de lo correspondiente a Colima y el 76.8% de lo de Quintana Roo.
- Para 1993 Naucalpan había descendido ligeramente en su posición al ocupar el séptimo lugar municipal a nivel nacional, pero se mantenía en primer lugar a nivel estatal.
- Sus ingresos en ese año, seguían siendo superiores al total percibido por el conjunto de municipios de 11 entidades federativas, como Aguascalientes, Tlaxcala, Morelos y Nayarit.
- En cuanto a los egresos, ocupó el primer lugar entre los municipios del Estado de México en el total de sus egresos y en los conceptos de servicios personales, servicios generales y deuda pública

⁷ *Ibid.* p.75-93

En términos de población económicamente activa, asciende al 34.98% cifra que indica un alto nivel de ocupación relativa si se le compara con el 30.% para el Estado y el 29.6% del país. Su nivel de ingresos es en su mayoría bajo, el 65% percibe entre 0.5 y dos salarios mínimos, el 13% entre dos y tres y; el 22% restante, más de tres salarios mínimos.⁸

La economía del municipio se sustenta fundamentalmente en los sectores secundario (37.23%) y terciario (57.67%), que concentran el 99.46% de la población económicamente activa ocupada (275,198 personas), mientras que el sector primario apenas ocupa el 0.54%.

La capacidad industrial de este municipio, consiste en 2078 establecimientos, de los cuales 690 se dedican al rubro de alimentos y tabaco, 395 a productos metálicos, 191 a productos de madera, a la petroquímica y plásticos se dedican 189, existen 109 compañías papeleras y 80 de productos mineros no metálicos, mientras que 424 empresas se dedican a ramas diversas. Así mismo existen en Naucalpan 7,300 establecimientos comerciales⁹

En relación con otros municipios, es poca la marginación observada en Naucalpan, de acuerdo con los indicadores del Consejo Nacional de Población (CONAPO), para 1990 sólo 36 municipios o Delegaciones del Distrito Federal tenían un nivel de vida promedio mejor al de éste municipio.

Así, de la población mayor de 15 años sólo 5.5% era analfabeta y 20.8% no había concluido la primaria. De las viviendas ubicadas en él, 2.9% tenían piso de tierra, 2% carecía de drenaje y excusado, 49.9% presentaba hacinamiento y 1.1. no tenía energía eléctrica. El único concepto en que el municipio se encontraba por debajo de la

⁸ H. Ayuntamiento de Naucalpan. *op.cit.* p.35-38

⁹ H. Ayuntamiento de Naucalpan. *Naucalpan. Tu Mejor Inversión.* p 12-30, 31 pp.

capital del Estado, era en el porcentaje de personas con ingresos menores a dos salarios mínimos.¹⁰

Si se compara el nivel de vida de los municipios mexiquenses conurbados al Distrito Federal, Naucalpan pasa de ocupar el décimo lugar en los años sesenta, al primero en los setenta, manteniéndose en la actualidad entre los de mejor nivel de vida. No obstante, si descendemos el análisis al nivel de cada zona poblacional encontramos una gran diversidad en cuanto a marginación se refiere.¹¹ Ya que se pueden observar claramente los contrastes del desarrollo municipal en la zona residencial y la popular.

A partir de estos resultados, Emilio Ocampo¹² elabora un índice de bienestar o marginalidad, encontrando que Naucalpan ocupa el lugar 117 de 121, de los municipios del Estado de México, y el 2362 de 2403 en todo el territorio nacional, en cuanto a niveles socioeconómicos se refiere. Siendo superado entre otros por Toluca, San Pedro Garza Nuevo León y la Delegación Benito Juárez en el Distrito Federal. Con la observación de que por tratarse de un índice de marginación, los últimos lugares representan mejores condiciones de vida.

De esta forma, podríamos mencionar que el desarrollo urbano no planificado de Naucalpan ha impuesto severas restricciones a la actividad económica de la población, lo que se traduce, entre otras cosas, en altos costos por traslado de personas y productos, de instalación de servicios e irregularidades en el suministro de los mismos.

¹⁰ CONAPO, Comisión Nacional del Agua. *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal*. México, 1993. Citado por Conde Carola. Op.cit. p.48-50

¹¹ Jacob Rocha Enrique. "La planeación del desarrollo y la información", *Naucalli*, año 1, núm.2. Naucalpan de Juárez. Noviembre de 1994, p24, 40 pp.

¹² Ocampo Arenal Emilio. *Indicadores de bienestar e índices de marginalidad en el Estado de México* Gobierno del Estado de México, IGCEM, pp.62,276-278-340-342 y 404-406 Citado por Conde Carola op.cit. p.48-50

Por lo que se requiere de una reestructuración urbana y la modernización en la prestación de los servicios públicos con un enfoque que tienda al mejoramiento de la productividad general.

4.2. El servicio de limpia en Naucalpan de Juárez.

La prestación del servicio público de limpia municipal, de por sí difícil, en Naucalpan cobra matices muy significativos que lo hacen específicamente complicado, en función principalmente a la forma como se fueron conformando las diferentes zonas poblacionales del municipio. Debido principalmente a las tremendas crisis económicas, que fueron provocando el desplazamiento cada vez mayor, de poblaciones de zonas rurales a las urbanas, principalmente al Distrito Federal y su área conurbada.

Aunado a esto durante décadas, existió una inadecuada política de planeación urbana en todos los niveles de gobierno, recayendo en el ámbito municipal las tremendas consecuencias de sobre población y hacinamiento, con su correspondiente impacto ambiental, social, económico y político.

Ocasionando entre otras cosas, diferentes asentamientos humanos en zonas de difícil acceso, que han complicado de manera significativa la dotación y mantenimiento de todos los servicios públicos, necesarios para satisfacer un nivel de vida adecuado a toda la población. Y el servicio de limpia municipal no es la excepción.

En 1991 entra en funciones la gestión administrativa encabezada por el Licenciado Mario Ruiz de Chávez, en la cual se reconoce que el servicio de recolección de basura se ha prestado en forma deficiente en las zonas residenciales e insuficiente en las zonas populares, la mayoría de estas colonias sólo cuenta con el servicio un día a la semana.

4.2.1. Bases para la prestación del servicio

De manera genérica y a nivel Federal se menciona en el primer capítulo de esta investigación, las bases que le dan sustento a la prestación del servicio de limpia a nivel

nacional, a continuación se mencionan los que en el ámbito local enmarcan este servicio en Naucalpan.

4.2.1.1. Bases jurídicas.

En materia de servicios públicos, la Constitución Local del Estado Libre y Soberano de México, sin contravenir a lo dispuesto por los Artículos 115 y 116 de la Constitución Federal, establece que como entidad federativa, está sujeto a las disposiciones de ésta, teniendo una acción concurrente, cooperativa y dependiente de la Federación en todo aquello que la propia Ley atribuye a los Poderes de la Unión.¹³

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en sus Artículos de 125 al 141 establece: La facultad del municipio para hacerse cargo de la prestación de los servicios públicos, así como aquéllos que pueden ser concesionados, y los no concesionables (por ejemplo la seguridad pública, el tránsito y el alumbrado público), estableciendo igualmente sus procedimientos, requisitos y causas de nulidad.¹⁴

4.2.1.1.1. Bando Municipal

El municipio de Naucalpan de Juárez, emite su Bando Municipal con fundamento en lo dispuesto por los Arts. 115 Fracc.II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 142,143 Párrafo I de la Constitución del Estado Libre y Soberano de México y Art. 2, 3, 31 Fracc. III, 160,161, 162 y 165 de la Ley Orgánica Municipal en vigor.

En el se establece un conjunto de disposiciones reglamentarias y administrativas que regulan toda la organización política y administrativa, las obligaciones de sus habitantes y vecinos, así como las competencias de la autoridad municipal para mantener la seguridad pública en su jurisdicción.

¹³ Gobierno del Estado de México. *Prontuario de Legislación Fiscal 1993*. p.13 1031 pp.

¹⁴*Ibid* p. 147-151

En lo que concierne a la prestación del servicio de limpia en Naucalpan de Juárez, objeto de estudio de esta investigación, el Ayuntamiento a través de varias administraciones ha establecido los siguiente reglamentos.

4.2.1.1.2. Reglamento de limpieza para el municipio de Naucalpan de Juárez Estado de México.

Se sustenta en lo dispuesto por lo Arts.142, 142 y 145 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y por los Arts. 1, 44 fracc. II, 136 y 137 de la Ley Orgánica Municipal y por Acuerdo del H. Ayuntamiento de Naucalpan

Promulgado en 1990 y abrogando al de 1979, establece la normatividad para la prestación de este servicio a los habitantes del municipio de Naucalpan y sus visitantes, a través de la limpieza de calles, avenidas, banquetas, áreas verdes, lotes baldíos, azoteas, casas, obras de construcción, mercados públicos, sobre ruedas, tianguis y similares.

Regula la limpieza al exterior de establecimientos comerciales, industriales y prestadores de servicios; el transporte de materiales y mercancías; y la propaganda en la vía pública. Estableciendo un marco de sanciones por el incumplimiento del mismo.¹⁵

4.2.1.1.3. Reglamento de operación y disposición de desechos sólidos.

Sustentado por los Arts.115 fraccs. II y III inciso "c" y último párrafo y fracc. VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 42 fracc. VI de la Ley Orgánica Municipal y 5 fracc. X de la Ley de Protección al ambiente del Estado de México.¹⁶

¹⁵ H. Ayuntamiento de Naucalpan. *Reglamento de Limpieza para el Municipio de Naucalpan de Juárez* Enero de 1990. 16 pp.

¹⁶ H. Ayuntamiento de Naucalpan *Reglamento de Operación y Disposición de Desechos Sólidos en el Municipio de Naucalpan, Estado de México.* Abril de 1992. 3 pp

Promulgado en 1992, regula la obligación de la autoridad municipal -a través de la Dirección General de Servicios Públicos- las personas, comerciantes, industriales y transportistas que recolectan, almacenan, transportan desechos sólidos, domiciliarios y peligrosos, así como su disposición final.

Así mismo se establece que los desechos que sean entregados al servicio municipal de limpia, pasan a ser propiedad del Ayuntamiento, el cual determinará el uso y destino de los desechos sólidos, salvo aquellos que por disposición legal les compete a otras instancias de gobierno u organismo público. El manejo y destino de los desechos sólidos es servicio público concesionable. El manejo de los residuos peligrosos o potencialmente peligrosos se sujeta a los artículos 9 y 10 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente en materia de residuos sólidos peligrosos.

4.2.1.2 Bases Programáticas

Continuando con el desglose a nivel estatal y municipal, y en complemento a lo analizado en el primer capítulo de las bases programáticas de los servicios públicos a nivel nacional. Se comentan a continuación los Planes de Desarrollo del Estado de México y del Municipio de Naucalpan.

4.2.1.2.1. Plan de Desarrollo del Estado de México

Al interior del Plan de Desarrollo Estatal del Estado de México, se hacen importantes acotaciones en torno al manejo de los desechos sólidos, en las cuales se acentúan algunas carencias del servicio, mencionando la participación de la ciudadanía como factor imprescindible en la preservación de los servicios públicos.

Planteándose una serie de estrategias para atacar las deficiencias en la prestación de los servicios públicos, principalmente de aquellos que afecten al medio ambiente, como el de limpia, para el cual, entre otras líneas de acción se plantea la de

concesionar la recolección y disposición de desechos sólidos, bajo mecanismos jurídicos bien específicos.¹⁷

4.2.1.2.2. Plan de Desarrollo de Naucalpan de Juárez.

En el Plan de Desarrollo Municipal 1991 -1993, ¹⁸ se especifican claramente los objetivos para eficientar la prestación del servicio de limpia municipal:

- Ampliar y eficientar el servicio de recolección de basura en todas las comunidades del municipio.
- Mantener limpio todo el territorio municipal, entre comunidad, pueblo y gobierno.

Así mismo se establecen los siguientes programas y metas:

- Programa manual de "operación limpieza" por comunidades, con la participación activa de la población.
- Programa de eliminación de tiraderos clandestinos en lotes baldíos o en la vía pública.
- Programa de mantenimiento preventivo y correctivo de todos los vehículos recolectores, suministrándoles los combustibles cerca de sus bases a fin de aprovechar tiempo y distancia.
- Programa para efectuar rellenos sanitarios en áreas de recuperación.
- Sustituir el barrido manual de calles y avenidas por barrido mecánico.
- Ampliar y eficientar las rutas de recolección de los desechos sólidos.
- Supervisar y controlar la prestación del servicio, verificando rutas, paradas de recolección y atención del personal.
- Adoptar y aplicar el sistema de separación y selección de desechos domésticos.
- Crear plantas de composta.
- Erradicar los tiraderos a cielo abierto.

¹⁷ Gobierno del Estado de México. *Plan de Desarrollo Estatal 1993-1999*. p.IV-78

¹⁸ H. Ayuntamiento de Naucalpan *Plan de Desarrollo Municipal 1991-1993*. p 65-67

- Proporcionar asesoría técnica para la construcción de plantas de composta comunal, aledañas a zonas de cultivo y centros de acopio, reciclables o reutilizables y su comercialización para beneficio común.
- Mejorar las condiciones de los trabajadores del Departamento de limpieza, capacitándolos, concientizándolos del cambio de sistema a fin de lograr resultados óptimos.
- Promover campañas de limpieza, difundir el Reglamento de Limpia y aplicar las sanciones correspondientes.

Y en materia de la presente investigación, en el citado Plan, se vislumbra la meta de elaborar un reglamento municipal con vistas a concesionar la recolección de desperdicios industriales, domésticos y comerciales.

4.2.1.3 Bases de Coordinación

Como uno de los mecanismos de coordinación, la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal, en sus gestiones de 1991 a 1995, se preocupó constantemente por realizar foros de consulta ciudadana a fin de recabar información, opiniones y propuestas que enriquecieran los planes y programas de trabajo para eficientar la prestación del servicio de limpia. Así como ejercer un estricto seguimiento a lo planteado en el Plan de Desarrollo Municipal.

4.3. Indicadores de la prestación del servicio de limpia municipal (1991-1993)

Para la prestación del servicio de limpia en Naucalpan se emplea toda una infraestructura operativa, administrativa, de recursos humanos, materiales y financieros, a través de la Dirección General de Servicios Públicos Municipales y sus Delegaciones Administrativas. La cual en 1991 tenía las siguientes facultades en materia de limpia:

- Apegarse estrictamente a las disposiciones jurídicas en materia de servicios públicos municipales.

- Supervisar que el servicio de limpia se realice con la oportunidad requerida, tanto en la zona habitacional del municipio, como en el industrial, comercial y prestadores de servicios.
- Convenir con la industria, comercio y prestadores de servicios, las condiciones especiales en que habrá de efectuarse la recolección de desechos, así como las condiciones para su adecuado manejo.
- Supervisar que el servicio de limpia y recolección de basura en mercados públicos, mercados sobre ruedas y tianguis, se realice adecuadamente, cumpliendo para ello con las políticas y normas sanitarias en la materia.
- Supervisar los servicios de barrido y recolección de escombros, así como realizar campañas de concientización a la ciudadanía, para que la población ayude a mantener limpia su comunidad.
- Autorizar a vehículos particulares a realizar recolección de basura en comunidades específicas.
- Llevar a cabo la limpieza de lotes baldíos, ríos y barrancas.
- Participar en la prevención de incendios en basureros y tiraderos a cielo abierto.¹⁹

Cabe resaltar que a partir de 1994 se estructura en esta Dirección, el Departamento de Modernización Administrativa, el cual entre otras objetivos, formula los primeros manuales administrativos de organización y de procedimientos.

4.3.1. Infraestructura

Para 1991 se contaba con 83 vehículos recolectores de basura, distribuidos en 71 rutas de recorrido domiciliario, de las cuales 26 pertenecen a la zona de consolidación y 45 a la zona en desarrollo. Contando con una plantilla de personal de 759 personas entre choferes, barrenderos, macheteros y supervisores. Divididos en un Sector Central, 8 Delegaciones Administrativas, 3 talleres para el mantenimiento de las unidades recolectoras, un centro de disposición final de desechos sólidos rentado al ejido de San Mateo Nopala.²⁰

¹⁹ Dirección General de Servicios Públicos. *Capitulado de funciones*. p.1-15, 20 pp.

²⁰ H Ayuntamiento de Naucalpan. *op.cit.* p. 25-26

Las Delegaciones Administrativas, atienden la prestación de los servicios públicos de acuerdo a zonas geográficas bien definidas, con un número específico de fraccionamientos, colonias y pueblos. Desglosadas de la siguiente manera Satélite, Echeagaray, Lomas Verdes, San Mateo, Tecamachalco, Molinito, Izcalli, San Agustín y un Sector Central. Siendo estas la cara de la Dirección General de Servicios Públicos, junto con las áreas de Rastro, Mercados, Bacheo, Parques y Mantenimiento.

4.3.2. Presupuesto

En 1993 se tenía un presupuesto anual de \$10'843,469, con un costo en nómina para 867 empleados del servicio de limpia de \$ 879,838.76 del cual el 93% correspondía a personal operativo y el 3% a personal administrativo.²¹

El cual resultaba insuficiente debido principalmente a las condiciones mecánicas de los camiones recolectores de limpia, de los cuales en su mayoría se encontraban en condiciones de regulares a malas al principio de la administración.

4.3.3. Análisis de cobertura y eficiencia, que dio cause a la concesión del servicio de limpia.

Para 1991 se cubría sólo el 50% del servicio en forma eficiente, mostrándose las deficiencias en la existencia de basureros en calles y terrenos baldíos, principalmente en los lugares donde no pasa el camión de la basura. La Dirección de Servicios Públicos estimaba la existencia de 104 lugares de este tipo a lo largo del territorio municipal, lo cual se debía según esta Dependencia, a que existía la costumbre de la ciudadanía a tirar la basura después de que pasaba el camión recolector en la zona residencial, mientras que en la zona popular no se estaba luchando contra la recolección, sino contra el habito de la gente por tirarla en ciertos lugares que después es aprovechado por tianguistas y pequeños comercios.

²¹ Dirección General de Servicios Públicos. *Informe de Trabajo*. Septiembre de 1993

Los escasos recursos con que se cuenta para proporcionar este servicio, se utilizan de manera desigual, para la zona residencial con 32% de la población se destina el 60% de la infraestructura y para la zona popular con el 68% de la población se utiliza sólo el 32% del equipo.²²

Respecto a los índices de recolección de basura, se tiene que comenzar por decir que el servicio de limpia en Naucalpan, no cuenta con sistemas de medición y pesaje exactos, basándose en estimaciones y datos históricos. Hecha esa aclaración, para 1993, se recolectaban diariamente un promedio de 1,100 a 1,300 toneladas de basura domiciliaria, de las cuales el 35% pertenecen a la zona consolidada y el 75% a la zona en consolidación. De la cual, según estimaciones de las autoridades se generaban de las siguientes fuentes:

- | | |
|---------------------|---------------|
| • Mercados | 168 Toneladas |
| • Escuelas | 92 |
| • Oficinas públicas | 49 |
| • Domiciliares | 926 |
| • Tiraderos | 100 |

Cabe la observación de que en el concepto de desechos domiciliarios incluían los correspondientes a tiendas, talleres y pequeños comercios en general, ya que por uso y costumbre, los trabajadores del servicio de limpia realizaban este servicio por su cuenta propia. Lo cual estaban tratando de revertir desde hace varios años.

Respecto a la conformación y tipología de los desechos, también conforme a estimaciones, Servicios Públicos contaba con la siguiente información:

²²H Ayuntamiento de Naucalpan. *op.cit.* p.25-26

**CUADRO 7
CLASIFICACION ESTIMADA DE DESECHOS SOLIDOS EN NAUCALPAN**

TIPO DE DESECHOS	TONELAJE DIARIO APROXIMADO
Alimenticios	427.25
Jardinería	121.62
Papel	123
Cartón	46.9
Vidrio de color	6.045
Vidrio transparente	71.82
Plástico - bolsas	120.25
Plástico rígido	40.50
Ropa y derivados	125
Latas de metal	60
Pañales desechables	17.50
Otros	40.50

FUENTE: Dirección de Servicios Públicos. *Informe de trabajo a la Coordinación de comunicación social del Gobierno del Estado de México*, 2 de Agosto de 1991

Al iniciar 1993, se realizó un estudio en la Dirección de Servicios Públicos en el cual se informaba de la capacidad para recolectar 1,563 toneladas diarias de basura, siempre y cuando se contara con todo el parque vehicular en servicio –que para entonces eran 111- pero continuamente se quedan en talleres un promedio de 10 vehículos, dejándose de recolectar más de 100 toneladas de basura.

En ese sentido, se informaba que los camiones del servicio de limpia se encuentran sumamente desgastados, con un uso aproximado de 15 años en la mayoría de los vehículos y un promedio total de 6,449 kilómetros de recorrido diario, haciendo que el 85% de las unidades se encuentre en pésimas condiciones, el 10% en regular y tan sólo el 5% se encuentran en buenas condiciones.²³

Respecto a este punto, el Ayuntamiento consideraba que las deficiencias del actual sistema de recolección, se deben principalmente al estado que presentan las unidades recolectoras, ya que aproximadamente el 60% del total de ellas requieren ser remplazadas, además de que el gasto de reparaciones vehiculares lo realiza directamente una área de la Dirección de Administración y no la Dirección de Servicios

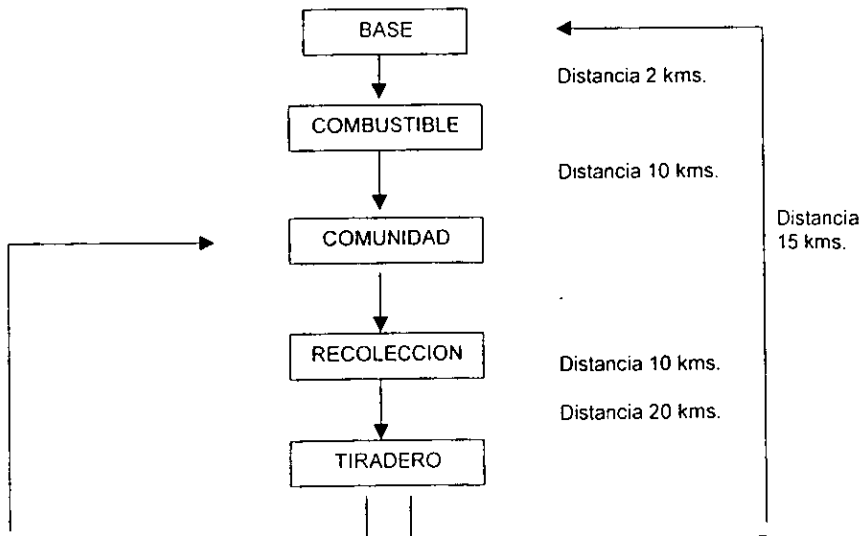
²³ Dirección General de Servicios Públicos. *Informe de Trabajo*. 14 de Enero de 1993

Públicos, ocasionándose con esto que se retrasen los servicios de reparación, afectando de manera directa la eficiencia del servicio.²⁴

Situación que se complica si se toma en cuenta que algunas de las unidades requieren de un mantenimiento excesivo siendo en ocasiones más rentable adquirir nuevas unidades que reparar las existentes.

El sistema de recolección de basura se realiza durante la mañana que es cuando se presenta mayor actividad en las calles y avenidas del municipio, además de contar con una sola vía comunicación principal al tiradero municipal, lo cual representa un alto deterioro, ocasiona grandes congestionamientos de tránsito vehicular y afecta en forma directa al medio ambiente. Bajo este esquema el proceso de recolección de basura en Naucalpan, está determinado por el siguiente diagrama:

DIAGRAMA 3
RECORRIDO NORMAL DE UNA UNIDAD RECOLECTORA DE BASURA



FUENTE: Ayuntamiento de Naucalpan. *Solución Integral al problema de los desechos sólidos en el Municipio de Naucalpan de Juárez.* 1992. p.18

²⁴Ayuntamiento de Naucalpan. *Solución integral al problema de los desechos sólidos en el Municipio de Naucalpan de Juárez.* 1993. p.8 72 pp.

De lo que se desprende que en promedio cada camión recorre 57 kms. diarios por 1 viaje de servicio, incrementándose a 122 kms. si se realizan 2 viajes y hasta 172 por tres viajes.²⁵

De acuerdo a estudios preliminares para iniciar la concesión del servicio de limpia, se concluyó que:

1. El programa de recolección actual carece de la disciplina y metodología que es necesaria para la implementación de un programa eficiente e higiénico.
2. La necesidad de los trabajadores del servicio de limpia, de revolver los desechos sólidos recolectados para encontrar materiales de reventa indica una clara insatisfacción respecto a sus salarios. Esta insalubre actividad de pepena afecta no solo a los trabajadores de este servicio sino a toda la ciudadanía en general.
3. La falta de equipamiento adecuado y la falta de mantenimiento del equipo utilizado provoca la contaminación innecesaria del medio ambiente, la imposibilidad de recolectar todos los desechos sólidos generados en el municipio, la apertura a individuos no autorizados a realizar tareas de recolección utilizando tiraderos clandestinos como depósitos finales de lo recolectado y la imposibilidad de ofrecer el servicio a nuevos conjuntos residenciales e industrias.²⁶

Por otra parte el sindicalismo al interior del Ayuntamiento ha dejado enormes lagunas en cuanto a los planes de eficientización del servicio de recolección de basura, con una planta laboral de 867, de los cuales el 60% son empleados sindicalizados con enormes beneficios.²⁷

El centro de disposición final de desechos en Naucalpan merece un análisis especial, del cual se podría realizar una exhaustiva investigación interdisciplinaria entre

²⁵ Ayuntamiento de Naucalpan *op. cit.* p. 18-20

²⁶ *Ibid* p.22-23

²⁷ Dirección General de Servicios Públicos. *Informe de trabajo. Tercer Trimestre de 1993*

las áreas de sociológica, psicología, economía, administración, ciencias políticas, ecología, urbanismo, etc. Por lo que lo abordaremos muy superficialmente: ²⁸

- Tiene una utilización de más de 25 años, de los cuales la mayoría fueron sin ningún control ecológico ni de impacto ambiental.
- Es insuficiente y cada vez tienen que ampliarlo en proporciones significativas, con el consecuente impacto ecológico.
- La indiscriminada mezcla de desechos tóxicos y no tóxicos produce un irreparable daño a los mantos freáticos.
- La falta de suficientes y adecuados sistemas de canalización de gas metano generado por los desechos sólidos incrementa la posibilidad de incendios en el sitio de disposición final.
- Se encuentra en un lugar inadecuado, a menos de 1 kilometro de la zona densamente habitada de Naucalpan, en el ejido de San Mateo Nopala, colindante con las colonias Rincón Verde, San Mateo y el Barrio de Puente de Piedra del pueblo de Tepatlaxco.
- Laboran en el más de 300 familias, de las cuales un gran porcentaje también ahí habita. Con su consecuente deterioro en las condiciones de vida.
- Existen asociaciones de trabajadores de la basura "pepenadores", que en la mayoría de las ocasiones, manipulan, sobornan y auspician diversos ilícitos, en el interior de esta instalación.
- No cumple todos los requerimientos de la autoridad ecológica para ser considerado un relleno sanitario.
- Es motivo de constantes conflictos políticos, ecológicos y sociales entre los diversos medios de injerencia, como dirigentes vecinales, Diputados, líderes comerciantes y de pepenadores, ambientalistas, detractores de la autoridad municipal, etc.

²⁸ Dirección General de Servicios Públicos. *Informes del relleno sanitario 1991-1993*

La falta de integración entre la recolección, procesamiento, transporte, reciclaje controlado y la disposición final de desechos sólidos en el tiradero, provoca que el servicio de limpia entre en un caos del que sería muy difícil recuperarse y que representa un alto costo tanto económico como ambiental.

"Por lo tanto, es imperativo tomar la decisión de concesionar el manejo de los desechos sólidos en el municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México, a una empresa competente y profesional, que se encargue de solucionar los problemas pertinentes a los diferentes aspectos de los desechos sólidos, recolección, procesamiento, diseño, construcción y operación de rellenos sanitarios, plantas de energía a base de bio gas generado por los desechos sólidos o por la incineración de los mismos e incineradores de todo tipo de desechos materiales"²⁹

Bajo estas circunstancias la administración municipal de 1991-1993 decidió la conveniencia de concesionar la prestación del servicio de limpia a la empresa Desechos Sólidos de Naucalpan (DESONA).

Situación que desde mi punto de vista, se pudo analizar bajo esquemas más profundos de carácter político, económico, jurídico, social y cultural al interior de este municipio; y evitar así todo el proceso posterior de reversión a la concesión, atribuido a una serie de fallas que se abordarán en el siguiente capítulo.

Considero también que la entonces administración municipal no analizó a fondo todas las alternativas y formas de prestación del servicio de limpia, como la creación de un Organismo Descentralizado, una Empresa Paramunicipal, la concesión estratificada por zonas económicas y sociales, o la del relleno sanitario exclusivamente, para resolver el enorme reto de brindar eficientemente un servicio de limpia con calidad y eficiencia.

²⁹ Ayuntamiento de Naucalpan. *Solución integral...op.cit.* p. 29

Dejando entrever que los funcionarios públicos fueron sorprendidos por los empresarios, con ideas y programas muy ambiciosos, pero sin sustento y soporte tecnológico, humano y económico. Lo que abrió paso a enormes sospechas de contubernio y corrupción, que hasta la fecha no sido aclaradas al cien por ciento

FUENTES DE CONSULTA

Ayuntamiento de Naucalpan.

Dirección General de Servicios Públicos.

Capitulado de funciones. 20 pp.

Informe de Trabajo. Septiembre de 1993

Informe de Trabajo. 14 de Enero de 1993

Informe de trabajo. Tercer Trimestre de 1993

Informes del relleno sanitario 1991-1993

Naucalpan: Tu Mejor Inversión. 31 pp.

Plan de Desarrollo Municipal 1991-1993 , 120 pp.

Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996. 154 pp.

Reglamento de Limpieza para el Municipio de Naucalpan de Juárez Enero de 1990. 16 pp.

Reglamento de Operación y Disposición de Desechos Sólidos en el Municipio de Naucalpan, Estado de México. Abril de 1992. 3 pp.

Solución integral al problema de los desechos sólidos en el Municipio de Naucalpan de Juárez. 1993. 72 pp.

Conde Bonfil Carola. *Innovación financiera y participación ciudadana: el caso de Naucalpan de Juárez*. El Colegio Mexiquense. México. 1996. 268 pp

Gobierno del Estado de México.

Prontuario de Legislación Fiscal 1993. 1031 pp.

Plan de Desarrollo Estatal 1993-1999. 167 pp.

Jacob Rocha Enrique. "La planeación del desarrollo y la información", *Naucalli*, año 1, núm.2. Naucalpan de Juárez. Noviembre de 1994, 40 pp.

Ocampo Arenal Emilio. *Indicadores de bienestar e índices de marginalidad en el Estado de México*. Gobierno del Estado de México, IGECM, 406 pp.

CAPITULO 5

LA CONCESION DEL SERVICIO DE LIMPIA A LA EMPRESA DESECHOS SOLIDOS DE NAUCALPAN S.A. DE C.V. (DESONA)

Para la realización de este capítulo se tendrá como objetivo fundamental, analizar el proceso de concesión del servicio de limpia en Naucalpan de Juárez, así como su programa, estructura de trabajo y las causas que dieron origen a la decisión de las autoridades para revertir esta concesión.

En la actualidad el problema de la recolección, manejo y disposición final de basura en los municipios, es una situación que aqueja a la mayoría de estos, ya que para darle una solución satisfactoria se encausa una gran parte del presupuesto y aún así no alcanza para cubrir en su totalidad la demanda de este servicio.

Es por eso que en el municipio de Naucalpan se realizó un proyecto de concesión del servicio de limpia, a fin de encontrar en la participación de la iniciativa privada un cauce ideal para proporcionar a la ciudadanía, un servicio de excelencia y calidad.

Como se sabe, la concesión es un acto administrativo discrecional de la autoridad administrativa, que otorga al particular determinados privilegios para la prestación de un servicio público municipal. Una ventaja de la concesión es que desliga

al municipio de las grandes inversiones que son requeridas para determinado servicio. Siendo obligación del Ayuntamiento, vigilar e inspeccionar la forma en que el particular presta el servicio público concesionado, con todas las facultades y atribuciones necesarias para el cumplimiento de su función.¹

5.1. Contrato Concesión del Servicio.

Cabe mencionar que para realizar este apartado, no fue posible encontrar las fuentes suficientes que nos permitieran conocer a ciencia cierta las condiciones bajo las cuales se decidió otorgar el contrato concesión a la empresa referida, pareciera que una vez que el Ayuntamiento determino e hizo del conocimiento de la opinión pública, su imposibilidad por ofrecer un servicio de limpia eficiente, las autoridades determinaron realizar un concurso simplificado por invitación, para determinar las ofertas ganadoras de la concesión del servicio de limpia. Lo que sí pude recabar es la siguiente lista de empresas que participaron en el proceso de solicitud para el proyecto de solución integral al problema de la basura:²

1. O' Brien Enviromental Energy
2. Bryan A. Stirrat & Associates
3. Commerce Refuse to Energy Facility
4. Sindicato Mexicano de Electricistas
5. Chambers Development Company, Inc.
6. Compec S.A de C.V.
7. Chemical Waste Management, Inc.
8. Lijdell de México S.A. de C.V.
9. Wise Industries Inc. y Dimensión Corporativa Comercial S.A. de C.V.
10. Siresa Asesores Municipales
11. ABEC Consultores S.A. de C.V.
12. Galuard de México S.A.
13. Ingeniería, Sistemas y Tecnología Ambiental S.A. de C.V.

¹ Hernández Gaona Pedro. *Derecho Municipal*. México, UNAM, p.57-58 77 pp.

² Ayuntamiento de Naucalpan. Dirección de Desarrollo y Fomento Económico.

14. Salmac de México S.A. de C.V.
15. PWT Worldwide Limited S.A. de C.V.
16. Sunlaw de México S.A de C.V.
17. Global Waste Inc.

Una vez analizadas las propuestas de cada una de estas empresas, el Ayuntamiento determino concesionar el servicio de limpia a la empresa Desechos Sólidos de Naucalpan S.A de C.V. A través del Contrato concesión³ que celebran por una parte el H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, Estado de México y por la otra Desechos Sólidos de Naucalpan S.A de C.V." mejor conocida por sus siglas DESONA, celebrado el 15 de noviembre de 1993. En este contrato se establecen las siguientes declaraciones:

- El Ayuntamiento hizo publica la imposibilidad de prestar por si mismo el servicio público de limpia de manera eficiente y con la tecnología de punta necesaria para manejar los desechos sólidos. En virtud de esta situación la empresa DESONA, solicitó por escrito, la concesión para explotar el servicio público municipal de limpia.
- Desechos Sólidos de Naucalpan S.A de C.V. es una sociedad constituida conforme a las leyes mexicanas de acuerdo a la escritura pública número 6477, volumen 167, pasada ante la fe del Notario Público número 7 del Distrito Judicial de Cuautitlán.
- El Ayuntamiento después de discutir ampliamente la solicitud de concesión de los desechos sólidos, los miembros del H. Cabildo votan por unanimidad el otorgamiento de la concesión del servicio de limpia a la empresa Desechos Sólidos de Naucalpan S.A. de C.V.

³ Ayuntamiento de Naucalpan. *Contrato concesión de la prestación del servicio público de limpia, recolección, transporte, reciclaje, aprovechamiento y disposición final de desechos y residuos habitacionales, comerciales e industriales, así como el diseño, construcción y operación de los sitios de disposición final (Rellenos sanitarios y otros) de tales desechos sólidos y residuos, y del aprovechamiento y explotación por cualquier medio legal de tales desechos y residuos y de sus subproductos, que realiza en sus fases de recolección, transporte, reciclaje, relleno sanitario y procesamiento de los desechos sólidos y demás servicios que sea necesario aumentar en relación con una prestación eficiente de servicios públicos.* Noviembre 15 de 1993. 24 pp.

- Al rebasar el periodo constitucional de esa administración, se solicitó y aprobó por parte de la LI Legislatura Local la autorización correspondiente a esta concesión. Conforme al Decreto número 213, de fecha 12 de Agosto de 1993, y publicada en la Gaceta de Gobierno con el número 33, el 16 de agosto de ese mismo año.

A efecto de darnos una idea del contenido de las cláusulas del contrato, a continuación se presenta un breve resumen:

PRIMERA.- El Ayuntamiento otorga el contrato concesión y se obliga a dar todas las facilidades necesarias a la Concesionaria para que lleve a cabo el objeto de esta concesión.

SEGUNDA.- La Concesionaria con el apoyo gestor del Ayuntamiento se obliga a obtener todos los permisos y licencias, Federales, Estatales y Municipales que se requieran para el cumplimiento de este contrato.

TERCERA.- La Concesionaria se obliga a cumplir todas las fases del programa de la concesión, el cual forma parte del contrato como Anexo No. 1

CUARTA.- La Concesionaria se obliga a iniciar la primera fase del programa el 17 de Noviembre de 1993, consistiendo en la ubicación de contenedores, recolección, transporte, manejo y la disposición final de los desechos sólidos recolectados en los sectores comercial e industrial del municipio.

QUINTA.- La Concesionaria se obliga a iniciar la segunda fase del programa el 1 de Diciembre de 1993, consistiendo en la operación del relleno sanitario de Rincón Verde, incluyendo en el mismo una planta de reciclaje. Obligándose también a iniciar los estudios técnicos con el objeto de determinar si se puede ampliar la vida útil del relleno y realizar el cierre total de este lugar, haciéndolo susceptible para su aprovechamiento en áreas deportivas.

También se obligaba a partir de esa fecha a iniciar los estudios, diseño y proyectos de un nuevo relleno sanitario en el predio denominado Corral del Indio

SEXTA.- El Ayuntamiento autoriza a la Concesionaria a establecer tarifas y controles por ingresos de desechos sólidos no tóxicos en el relleno de Rincón Verde y en el relleno a construir.

SEPTIMA.- Las partes acuerdan que la concesionaria se subroga de las obligaciones y derechos, contenidas en el contrato de arrendamiento entre el Ayuntamiento y los Ejidatarios de San Mateo Nopala, propietarios del predio donde está el relleno sanitario de Rincón Verde. Obligándose el Ayuntamiento a gestionar ante las autoridades ejidales, un nuevo contrato con la concesionaria y la ubicación de otro relleno.

OCTAVA.- El Ayuntamiento libera de toda responsabilidad a la Concesionaria por los desechos depositado en Rincón Verde antes del 1 de Diciembre de 1993.

NOVENA.- La Concesionaria se obliga a no recibir desechos tóxicos en los rellenos municipales.

DECIMA.- La Concesionaria se obliga a iniciar la tercera fase del programa el 13 de Diciembre de 1993, consistente en la recolección domiciliaria del Sector Municipal de Satélite.

DECIMO PRIMERA.- La Concesionaria se obliga a instalar una planta de generación de energía eléctrica a base del biogas que se genere en los rellenos sanitarios de Rincón Verde y Corral del Indio. El Ayuntamiento otorga el consentimiento para que la Concesionaria se asocie con otra empresa para la generación de más energía eléctrica.

DECIMO SEGUNDA.- La Concesionaria se obliga a otorgar al Ayuntamiento el 10% de la totalidad de las acciones de ésta en un término de 30 días a partir de la fecha de este contrato y a mantener este 10% a favor del Ayuntamiento durante todo el tiempo que dure la concesión.

DECIMO TERCERA.- El Ayuntamiento pondrá a disposición de la Concesionaria todo su parque vehicular que se encuentre en buenas condiciones, así como los sitios en donde se encuentren ubicadas las Delegaciones.

DECIMO CUARTA.- La Concesionaria se obliga a ir substituyendo el parque vehicular por unidades de tecnología de punta, hasta llegar a 70 unidades o más si fuera necesario.

DECIMO QUINTA.- El Ayuntamiento se obliga a transferir a la concesionaria a todo el personal sindicalizado del servicio de limpia, que así lo hubiera deseado, obligándose también a efectuar todos y cada uno de los pagos de jubilación y retiro voluntario por concepto de liquidación y prima de antigüedad durante los primeros 5 años de la duración de esta concesión. La Concesionaria una vez que contrate personal se hará responsable totalmente de prestaciones, derechos y jubilaciones.

DECIMO SEXTA.- La Concesionaria se obliga a reconocer como titular del Contrato Colectivo de trabajo al Sindicato Unico de Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios (SUTEYM). Durante el término de la concesión ningún otro sindicato podrá disfrutar o solicitar la titularidad de dicho Contrato.

DECIMO SEPTIMA.- Este contrato concesión tendrá una duración de 15 años a partir del 17 de Agosto de 1993. Pudiendo ser prorrogable sólo una vez, siempre y cuando los servicios se hayan prestado conforme a la Ley.

DECIMO OCTAVA.- La Concesionaria se obliga a otorgar una fianza de un millón de pesos en un término de 90 días, para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones, quedando vigente durante el término del contrato concesión.

DECIMO NOVENA.- La Concesionaria se obliga a contratar los servicios de una aseguradora, que cubra los riesgos por daños o fallecimientos ocasionados por la propia Concesionaria.

VIGESIMA.- La Concesionaria se obliga a establecer un programa educativo para concientizar a la población naucalpense respecto al problema que representan los desechos sólidos y todo lo concerniente con su manejo y disposición final.

VIGESIMO PRIMERA.- La Concesionaria se obliga a participar conjuntamente con el Ayuntamiento en campañas ecológicas, protección al medio ambiente, manejo de desechos sólidos, higiene y salubridad.

VIGESIMO SEGUNDA.- No puede ser autofinanciable la recolección habitacional y pública de desechos sólidos hasta que la generación de energía eléctrica se dé en cantidad suficiente para pagar totalmente las fases 2, 3 y 4 del programa de operaciones. En virtud de lo anterior:

VIGESIMO TERCERA.- El Ayuntamiento se obliga a pagar un millón cuatrocientos ochenta mil pesos mensuales por concepto de la recolección habitacional y pública de desechos sólidos, conforme la Concesionaria vaya atendiendo el servicio sector por sector y de acuerdo al cronograma y montos estipulados en el programa de operaciones. Manteniéndose este pago durante 1994 y 1995, con la condición de que si a finales de 1995 no se ha cumplido con la generación de energía eléctrica se renegociaría este monto. Obligándose el Ayuntamiento a cubrir a la Concesionaria a partir del 13 de Diciembre de 1993, la cantidad de ciento noventa y cinco mil pesos por el servicio de limpia en el sector de Satélite.

VIGESIMO CUARTA.- Las partes acuerdan que de no concretarse la generación suficiente de energía eléctrica a finales de 1995, la Concesionaria podrá optar por dejar de dar el servicio habitacional y público, y sólo atender las fases del servicio comercial, industrial y demás fases contempladas en el programa.

VIGESIMO QUINTA.- Las partes acuerdan que si transcurridos 90 días desde la fecha de exigibilidad de pago a la Concesionaria, el Ayuntamiento no hubiera pagado, la Concesionaria tendrá el derecho a suspender la prestación del servicio habitacional y público, sin que esto sea considerado como incumplimiento al contrato.

VIGESIMO SEXTA.- Si llegará a aumentar el número de sectores en los que el municipio presta el servicio de limpia, se revisarían los costos para aumentarlos en proporción al número de sectores a los que fuera necesario dar servicio.

VIGESIMO SEPTIMA.- Las partes acuerdan que la Concesionaria se subrogue de las obligaciones y derechos contenidas en el convenio para la operación del tiradero de Rincón Verde, celebrado con la Secretaría de Ecología del Gobierno del Estado de México.

VIGESIMO OCTAVA.- El Ayuntamiento se obliga a no otorgar ninguna otra concesión similar, a otra empresa durante la vigencia de este contrato. Y autoriza a la Concesionaria a ceder sus derechos a otra empresa, previo consentimiento del Ayuntamiento, así como a contratar con terceros alguna de las fases del programa.

VIGESIMO NOVENA.- El incumplimiento por parte de la Concesionaria de cualesquiera de las obligaciones a su cargo, será motivo suficiente para que el Ayuntamiento conforme a lo que la Legislación aplicable le confiere, proceda a la terminación del contrato concesión.

TRIGESIMA.- El Ayuntamiento tendrá en todo momento el derecho a supervisar el cumplimiento de este contrato y del programa de operaciones.

TRIGESIMO PRIMERA.- El Ayuntamiento se obliga a notificar por escrito cualquier irregularidad que exista en el programa de operaciones, y la Concesionaria tendrá 30 días para corregirla.

TRIGESIMO SEGUNDA.- Las partes se obligan que para la interpretación, cumplimiento y ejecución del contrato, se someten a los Tribunales del Estado de México.

TRIGESIMO TERCERA.- Señalan sus domicilios.

TRIGESIMO CUARTA.- Las partes están de acuerdo en que la celebración del presente contrato concesión no existen vicios de la voluntad ni cualquier otra causa de nulidad que pudiera invalidarlo.

Lo firman en Naucalpan de Juárez el 15 de Noviembre de 1993, por el Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, el Lic. Mario Ruiz de Chavez, Presidente Municipal; el Lic. Xavier Chávez Tello, Secretario del Ayuntamiento. Y por parte de la Concesionaria, el C. Roberto Azinian, Presidente del Consejo de Administración y el C. Ariel Dario Goldenstein, Gerente General.⁴ De mi particular punto de vista, respecto a este contrato, así como del programa de operaciones, me referiré en el apartado 5.8. de Consecuencias del Proceso de Privatización.

5.2. Programa de trabajo en la concesión del servicio de limpia en Naucalpan.

En sesión de cabildo del 4 de Noviembre de 1992 se aprobó la propuesta de otorgar la concesión por 15 años a la empresa Desechos Sólidos de Naucalpan S.A. de C.V (DESONA) conformada por la Asociación de 4 empresas: Brian A. Stirrat and Associates, Global Waste Industries, Sunlaw Energy Corporation y México Diesel Electromotive S.A. de C.V. con los siguientes objetivos generales:⁵

⁴ Ayuntamiento de Naucalpan. *op. cit.* p 8-24

⁵ H. Ayuntamiento de Naucalpan Secretaria del Ayuntamiento. *Certificado de cabildo 1762.* 10 de Noviembre de 1992. 4 pp

- La recolección y reciclaje de basura, desarrollo de un relleno sanitario en Corral del Indio, terminación del relleno sanitario de Rincón Verde e instalación de una turbina para la generación de energía eléctrica con utilización de biogas.
- Inversión aproximada de 6 mil millones de pesos o 200 millones de dólares, con la aportación de un 45% de participación de capital extranjero, 45% nacional y un 10% del Municipio.
- Aportación de 10 millones de dólares para casas de los trabajadores, incluida una escuela.
- Las inversiones serán de capitales Mexicanos y Norteamericanos a partes iguales
- Toda la inversión del capital para este proyecto la absorberá el conjunto de empresas y el Municipio de Naucalpan tendrá beneficios del 10% de la cooperativa integrada.
- Reemplazamiento de las unidades actuales por unidades nuevas y modernas dentro del primer trimestre de operaciones.
- Elaboración de un contrato con la Compañía de Luz y Fuerza del Centro para la compraventa de electricidad a quince años.
- Generación de energía eléctrica a partir de biogas estimada en 210 megawatts, por medio de la turbina más moderna del mundo.
- Empleo a 200 personas.
- Promoción de campañas por radio y televisión para la enseñanza del manejo de desechos sólidos domésticos.
- Más que pensarse en un negocio se piensa en servir a la comunidad.

En esa misma sesión de Cabildo el Presidente Municipal, Lic. Mario Ruiz de Chávez, en uso de la palabra destaca la importancia de la incorporación de los seleccionadores de basura (pepenadores) y de los empleados municipales del servicio de limpia, y que los primeros en lugar de estar viviendo en condiciones infrahumanas, con esta empresa trabajarán en condiciones más higiénicas y que los segundos, ya no

podrán apropiarse de la basura útil en perjuicio de los pepenadores, ya que la "escamocha"⁶ no se podrá realizar por las características de los nuevos camiones.

Al respecto me permito comentar que a lo largo de la historia contemporánea, el problema de los pepenadores no ha encontrado una salida satisfactoria, ya que en el confluyen problemáticas de muy diversa índole, de carácter sociológico, político, económico y cultural. Lo que ha impedido resolverse de manera integral y conveniente a la mayoría de los actores que en él se inscriben, debido principalmente a la cantidad de intereses a conciliarse. No obstante como hemos visto, el proyecto de DESONA era bien recibido .

5.2.1 Programa de Operaciones

El Programa de Operaciones ⁷ de la empresa Desechos Sólidos de Naucalpan S.A de C.V. para dar cumplimiento al Contrato Concesión del servicio integral de limpia municipal está dividido en 4 fases:

- FASE 1. Programa de recolección de desechos sólidos no tóxicos
 - A) Industriales y comerciales
- FASE 2. Programa de procesamiento y disposición final de desechos sólidos no tóxicos.
 - A) Extensión de vida útil, operación y clausura del relleno de Rincón Verde.
 - B) Diseño, construcción y operación de un nuevo relleno sanitario.
- FASE 3. Programa de recolección de desechos sólidos no tóxicos.
 - A) Habitacionales.
 - B) Públicos.

⁶ En un esfuerzo por definir el término real de la palabra escamocha, nos tendríamos que referir a las palabras "escamochar" quitar las hojas no comestibles de una legumbre y "escamochos" sobras de la comida, para identificar a la ganancia que obtienen los empleados del servicio de limpia por concepto de separación y venta de subproductos derivados de los desechos sólidos.

⁷ Desechos Sólidos de Naucalpan S.A. de C.V. "Programa de operaciones" Anexo 1 al Contrato Concesión del servicio de limpia en Naucalpan. Noviembre 1993 p. 1. 23 pp.

FASE 4. Programa de generación de energía eléctrica.

A) Construcción de una planta generadora de energía eléctrica a base de biogas.

B) Construcción de una planta de generación de energía eléctrica a base de biogas y en combinación de gas natural.

De las cuales a continuación se expondrán las premisas fundamentales.

5.2.2. Programa de recolección de desechos sólidos no tóxicos

Como ya se observó en el contrato concesión, la empresa DESONA se comprometía a realizar integralmente la prestación eficiente del servicio de limpia municipal a través de 4 etapas, partiendo por la recolección de desechos sólidos no tóxicos en la industria y en el comercio

5.2.2.1. Recolección de desechos sólidos no tóxicos en industria y comercio.

La concesionaria se obliga a iniciar la primera fase del programa el 17 de Noviembre de 1993, consistiendo en la ubicación de contenedores, recolección, transporte, manejo y la disposición final de los desechos sólidos recolectados en los sectores comerciales e industriales del municipio de Naucalpan. Mediante el procedimiento de visita a clientes, firmas de contrato de servicio, distribución de contenedores e inicio de la prestación del servicio.

Las características de los servicios que la concesionaria ofrecería a los industriales y comerciantes serían: ⁸

- Servicios de contenedores para la recolección de desechos de 1 a 6 veces por semana según las necesidades de la industria o comercio, los cuales de preferencia deberán ubicarse dentro del inmueble del cliente.

⁸ *Ibidem* p. 2-8

- Para comercios e industrias cuyo tamaño no permita o cuya generación no justifique la colocación de un contenedor, la empresa prestará el servicio de recolección a través de bolsas con el logotipo de ésta.
- Los costos irían de \$10.00 por bolsa hasta \$ 915.00 por la recolección de 6 veces por semana, sin contar que para contenedores de gran tamaño tan sólo se consideraban los costos por la recolección, mientras que para la disposición, se basarían en el pesaje de los desechos al ingresar al relleno sanitario.
- La Concesionaria estaría en condición de ofrecer este servicio a todo el universo de clientes (2,500 industrias y 18,000 comercios) en un lapso de 12 a 24 meses a partir de la firma del contrato concesión.

Al respecto me permito comentar, como lo abordaremos más adelante, que comparto la opinión de muchos ciudadanos naucalpenses, en el sentido de que con estas acciones la Concesionaria reflejaba el interés manifiesto de capitalizarse operando primeramente los rubros que mayor ganancia ofrecían en un inicio. Dejando de lado problemas enormes como la disposición de desechos tóxicos.

5.2.3. Programa de procesamiento y disposición final de desechos sólidos no tóxicos.

Como se observa en el contrato concesión, la Concesionaria asume la responsabilidad del tiradero de Rincón Verde, el manejo, la operación, el control, el mantenimiento, los cobros y todo lo inherente a una eficiente y adecuada operación de un relleno sanitario.

5.2.3.1. Extensión de vida útil, operación y clausura del relleno de Rincón Verde.

El programa para la operación de un relleno sanitario en Rincón Verde sería el siguiente:

- A toda unidad que ingresara por tercera vez le sería asignado un número de control.
- Información a clientes del nuevo control de ingresos de desechos.

- Construcción de una zona de acceso para la instalación de una báscula.
- Fijación de letreros con la normatividad del control, operación y manejo de la instalación.
- A partir de Enero de 1994 se comenzarían a realizar los siguientes estudios para determinar la vida útil del relleno y establecer los controles adecuados:
 - Determinar la vida útil del sitio, la posibilidad de expandir su utilización, el área para la colocación de una nueva caseta con báscula.
 - Determinar los costos para la realización de las obras de expansión, construcción y saneamiento.
 - Determinar el costo mensual operativo del sitio y el potencial de ingresos.
 - Aplicar los costos de clausura y pos-clausura.
 - Determinar el sistema tarifario.

Una vez concluidos los anteriores estudios y de resultar satisfactorios se comenzaría con la construcción de una caseta para la báscula y el proceso de saneamiento del relleno.⁹

5.2.3.2. Diseño, construcción y operación de un nuevo relleno sanitario.

Denominada en el programa de operaciones como FASE 2 (B). La Concesionaria se obliga a partir del 1 de Enero de 1993, a iniciar los estudios, diseños y proyectos de un nuevo relleno sanitario en el Corral del Indio o en otro lugar, comprometiéndose a iniciar prioritariamente el estudio de impacto ambiental respectivo. Por lo que el cumplimiento de este punto estaría sujeto a los resultados de los estudios que la empresa propuso en el apartado anterior.

⁹ *Ibidem* p. 9-10

5.2.4. Programa de recolección de desechos sólidos no tóxicos.

Conforme al contrato concesión, la empresa Desechos Sólidos de Naucalpan se obliga a realizar programadamente la recolección de desechos en las zonas habitacionales y públicas del municipio, bajo el siguiente esquema.

5.2.4.1.Habitacionales

En la FASE 3 (A) del programa se establece que la concesionaria otorgara este servicio habitacional a los generadores de desechos sólidos en inmuebles destinados a casas habitación.¹⁰

La Concesionaria se obliga a partir de la fecha que asume la responsabilidad de cada uno de los nueve sectores, en los que está dividida la prestación del servicio de limpia municipal, a mantener el mismo sistema implementado por el municipio. A partir del segundo mes se notificaría a los generadores de desechos habitacionales el itinerario al cual tendrán que ajustarse y de las condiciones operativas de la concesionaria. La recolección se realizará de una a tres veces por semana, en días y horas específicos, y en todos los casos y sin excepción, los generadores colocarán sus desechos en la banqueta o en depósitos adecuados, bolsas de plástico, cajas de cartón o en otro tipo de recipiente aprobado por la empresa a más tardar a las 20:00 horas del día de recolección. En las zonas de difícil acceso la Concesionaria realizaría la recolección mediante la ubicación de contenedores especiales, los cuales serían ubicados en sitios estratégicos. El programa habitacional será implementado en el siguiente orden:

¹⁰ *Ibidem* p 13-15

CUADRO NO. 8
CRONOGRAMA DE SERVICIOS

SECTOR	FECHA PROGRAMADA PARA INICIO DE OPERACIONES
SATELITE	1 DE DICIEMBRE
ECHEGARAY	1 DE MARZO
LOMAS VERDES	1 DE ABRIL
TECAMACHALCO	1 DE MAYO
CENTRAL	1 DE JUNIO
SAN MATEO	1 DE JUNIO
SAN AGUSTIN	1 DE JULIO
IZCALLI	1 DE AGOSTO
MOLINITO	1 DE NOVIEMBRE

FUENTE: Desechos Sólidos de Naucalpan S.A. de C.V.
"Programa de operaciones" Anexo 1 al Contrato Concesión del servicio de limpia en Naucalpan. Noviembre 1993. p. 14
Con esquematización propia

El programa de pagos de mensualidades por sectores en base al presupuesto municipal, conforme a lo estipulado en la cláusula vigésimo tercera del contrato concesión sería el siguiente:

CUADRO 9
PAGO POR SECTORES MUNICIPALES

Descripción	Pago a partir del	Monto
Satélite	1/12/93	\$ 195,000.00
Echegaray	1/3/94	\$ 150,000.00
Lomas Verdes	1/4/94	\$ 105,000.00
Tecamachalco	1/5/94	\$ 120,000.00
Centro	1/6/94	\$ 180,000.00
San Mateo	1/7/94	\$ 150,000.00
San Agustín	1/8/94	\$ 150,000.00
Izcalli	1/9/94	\$ 210,000.00
Molinito	1/10/94	\$ 220,000.00
Total		\$ 1'480,000.00

FUENTE: Desechos Sólidos de Naucalpan S.A. de C.V.
"Programa de operaciones" Anexo 1 al Contrato Concesión del servicio limpia en Naucalpan.
Noviembre 1993. p. 1

Aquí nuevamente el proyecto de DESONA fue seriamente criticado, primeramente por tratar de iniciar sus operaciones en las mejores zonas del municipio, en donde el nivel socioeconómico de la población es más fuerte y consolidado, dejando

de lado a las zonas en las que se requería una asistencia más apremiante y eficiente. Obviamente no sin antes capitalizarse con los recursos del propio Ayuntamiento.

5.2.4.2. Públicos

Conforme al programa de trabajo de Desechos Sólidos de Naucalpan S.A. de C.V. ¹¹ se considera servicio público el que se prestaría en la vía pública (calles, avenidas, parques y jardines públicos) panteones públicos, oficinas gubernamentales y escuelas públicas. La Concesionaria barrerá y juntará los desechos esparcidos y el acumulado por las brigadas de limpia. Los mercados públicos serán considerados como cuentas comerciales.

En caso de descubrir desechos en terrenos baldíos, la Concesionaria notificaría a las autoridades pertinentes para solicitar a los dueños la limpieza de los mismos. En todos los casos de recolección de desechos habitacionales, industriales, comerciales y públicos, la empresa realizaría sus operaciones en un horario de preferencia nocturno de las 20:00 a las 07:00 horas. Sin embargo la concesionaria estará autorizada para efectuar dichas tareas en horarios diurnos.

5.2.5. Programa de generación de energía eléctrica

Como una de las premisas que dieron fundamento a la propuesta de la empresa Desechos Sólidos de Naucalpan, aunque sin especificar claramente las negociaciones con la Compañía de Luz y Fuerza, la generación de energía eléctrica vendría a favorecer enormemente al desarrollo económico del Municipio, permitiéndole ahorrar consumos de energía eléctrica.

5.2.5.1. Construcción de una planta generadora de energía eléctrica a base de biogas

La cuarta fase (A) del programa es la instalación de una planta de generación de energía eléctrica a base del biogas que se genere en los rellenos sanitarios.¹²

¹¹ *Ibidem* p 16

¹² *Ibidem* p .19

De acuerdo a lo estipulado en la cláusula Décimo Primera del contrato concesión, la generación de energía eléctrica será exclusivamente con el biogas que se genere en los rellenos sanitarios y la cantidad de megawatts será conforme a los siguientes estudios:

1. Determinar el gas que actualmente se genera
2. La generación de gas por los próximos 20 años
3. El tipo de planta que mejor se adaptaría al sitio
4. El potencial de venta de energía eléctrica
5. Tiempos y montos requeridos para la construcción
6. Impactos de tipo ambiental

Programa que sin lugar a dudas resultaba atractivo para el desarrollo municipal, pero ampliamente discutido como analizaremos más adelante.

5.2.5.2. Construcción de una planta de generación de energía eléctrica a base de biogas y en combinación de gas natural.

Con fundamento en la cláusula Décimo Primera, en la Fase 4 (B) ¹³ se pretendía generar energía eléctrica en combinación con gas natural, ya que utilizando tan sólo el biogas, la generación de energía sería limitada. Para lo cual se vislumbraba la posibilidad de asociarse con otra empresa para la ejecución de esta fase. El modelo de planta sería el siguiente:

Capacidad de generación mínima:	210 megawatts
Porción de la tarifa de venta aplicable a la recolección habitacional y pública:	\$ 0.0071 USD por kilowatt/hora
Porción de la tarifa de venta aplicable al diseño, construcción y operación de un nuevo relleno sanitario:	\$ 0.0035 USD por kilowatt/hora

5.2.6. Construcción de una planta de reciclaje de desechos sólidos

Sin especificarse en el contrato concesión, en el programa de trabajo se especificaba, que una vez que se alcanzara un nivel de recolección de 500 toneladas de desechos habitacionales diarios, la empresa comenzaría la construcción de una planta de reciclaje, que separaría metodológicamente los mismos a través de la clasificación de los desechos por material. Una vez separados serían transportados a sitios de empaque y almacenaje hasta ser comercializados.¹⁴

5.2.7. Requerimiento de camiones para la recolección de desechos sólidos.

Conforme al contrato concesión, se adquirirían 70 camiones nuevos para eficientar la prestación del servicio de limpia, de acuerdo también a las necesidades de cada una de las fases del programa. Todas las unidades estarían sujetas a un programa permanente de mantenimiento preventivo y correctivo. La adquisición de unidades recolectoras sería bajo el siguiente programa:

CUADRO 10
PROGRAMA DE INCORPORACION DE LAS UNIDADES
RECOLECTORAS DE DESECHOS SOLIDOS

CANTIDAD	DESCRIPCION	FECHA DE INCORPORACION
2	Carga Frontal	11/17/93
5	Carga Trasera	12/13/93
5	Carga Frontal	1/3/94
2	Roll Offs (Para contenedores)	
3	Carga Frontal	1/4/94
3	Carga Trasera	
3	Carga Trasera	1/5/94
7	Carga Trasera	1/6/94
2	Roll Offs	
3	Carga Trasera	1/7/94
5	Carga Frontal	
3	Carga Trasera	1/8/94
3	Roll Offs	
5	Carga Trasera	1/9/94
6	Carga Trasera	1/10/94
5	Carga Frontal	1/11/94
3	Roll Offs	
5	Carga Frontal	1/12/94

Total 25 camiones de carga frontal, 35 de carga trasera y 10 Roll Off

FUENTE Desechos Sólidos de Naucalpan S.A. de C.V. "Programa de operaciones" Anexo I al Contrato Concesión del servicio de Limpia en Naucalpan Noviembre 1993 p. 18

¹³ *Ibidem* p 20-21

¹⁴ *Ibidem* p. 11

5.2.8. Normas de seguridad de la concesionaria.

Además de las establecidas en un manual de seguridad, que no fue posible ubicar para la realización de esta investigación, la Concesionaria tenía contempladas las siguientes normas de higiene y seguridad:

- La empresa proporcionará a su personal, uniformes, calzado y guantes. Siendo éste el encargado de mantenerlos en buenas condiciones de trabajo.
- Proporcionaría también tapabocas al personal que esté en contacto directo con los desechos, específicamente aquellos que laboren en la planta de reciclamiento.
- Quedará estrictamente prohibido y sería causa de inmediato despido el uso de alcohol, drogas, estupefacientes, medicamentos alucinógenos, etc., en horarios de trabajo.

Quedando terminantemente prohibido y será causa inmediata de despido la utilización de cualquier vehículo de la empresa para uso privado. Igualmente será por aceptar o solicitar a clientes cualquier pago por los servicios prestados.

5.2.9. Cursos de capacitación al personal.

Sin hacer mayor desglose, el programa en referencia menciona todo el personal contratado por la Concesionaria recibirá un curso de capacitación técnica, específica en su área, de higiene ambiental, seguridad industrial y normas de la empresa.

5.2.10. Educación Pública.

En acatamiento a lo dispuesto en el contrato concesión, la Concesionaria se obligaría a establecer un programa educativo con el objeto de concientizar a la población Naucalpense respecto al problema que representan los desechos sólidos y todo lo concerniente con su manejo y disposición final, y a participar conjuntamente con el Ayuntamiento en la instauración de una campaña de educación y orientación en las escuelas del municipio y en general a la ciudadanía naucalpense, con temas de aspectos ecológicos, protección al medio ambiente, manejo de desechos sólidos, higiene y salubridad.

5.3. Causales para decretar la nulidad administrativa de la concesión otorgada a DESONA y la reversión del servicio público de limpia, para que el municipio lo continúe prestando.

Hasta aquí se vislumbraron los grandes rasgos bajo los cuales se iba a operar la concesión del servicio de limpia en Naucalpan, la cual una vez iniciada, las autoridades y ciudadanía naucalpenses empezaron a detectar fallas técnicas, administrativas y legales, que dieron origen a la necesidad del Ayuntamiento de Naucalpan de considerar la posibilidad de iniciar procedimiento administrativo en contra de la empresa Desechos Sólidos de Naucalpan S.A de C.V. No sin antes iniciar contactos de acercamiento para destrabar las complicaciones que se fueron gestando.

Al entrar en funciones la administración 1994-1996, en su Plan de Desarrollo Municipal, se acotaba lo siguiente: Apenas mes y medio antes de iniciar la presente administración, el Ayuntamiento 1991-1993 concesionó el servicio de limpia a la empresa Desechos Sólidos de Naucalpan S.A. de C.V. Si bien la empresa tiene sólo unos meses de operar, el servicio no ha mejorado. Es un compromiso de la presente administración dar solución integral a este problema que afecta la salud y el medio ambiente en un plazo no mayor a 6 meses. Con las siguientes líneas de acción:

- Instrumentar un programa emergente de recolección de basura en comunidades y tiraderos clandestinos.
- Supervisar el cumplimiento del contrato de concesión del servicio para el manejo del programa integral de desechos sólidos.
- Adquirir equipo mecánico para el servicio de barrido en vialidades primarias.
- Promover programas permanentes de concientización ciudadana, a efecto de motivarlos a participar en campañas de limpia del municipio.
- Vigilar que la disposición de desechos sólidos que se hace en Rincón Verde cumpla con las normas de un relleno sanitario.¹⁵

¹⁵ H Ayuntamiento de Naucalpan *Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996* p.113-119

Estableciéndose como objetivo directriz, el de eficientar el proceso de recolección de basura y adecuar proyectos de inversión enfocados al manejo adecuado de los desechos sólidos, en beneficio siempre y en todo momento de la ciudadanía naucalpense.

5.3.1. Planteamiento del problema

El Ayuntamiento decidió iniciar un análisis jurídico y técnico para conocer a profundidad, las circunstancias y elementos que fueron determinantes para haber decidido otorgar la concesión del servicio público de limpia en favor de DESONA; análisis que concluyó en el hallazgo de múltiples irregularidades que resultaron claramente consistentes con la irresponsabilidad y negligencia con las que DESONA operó la concesión.¹⁶

En Diciembre de 1993 el Presidente Municipal electo inició pláticas con DESONA, dirigidas a acelerar el programa de operación con objeto de que en Junio de 1994, a más tardar, estuviera cubierta la totalidad del municipio, petición que se justificaba por la demanda recibida en campaña, sobre el deterioro de la prestación del servicio público de limpia municipal. (Consideración 4)

En dichas pláticas DESONA aceptó acelerar el tiempo de operación a seis meses. Igualmente se acordó formar una comisión de seguimiento de los compromisos adquiridos en relación a la prestación del servicio, en el que participaron directivos de DESONA y algunos directores del Ayuntamiento. (Consideración 5)

En ese sentido la nueva administración y después de múltiples reuniones con DESONA, y ante:

¹⁶ H. Ayuntamiento de Naucalpan. *Consideraciones para iniciar procedimiento administrativo contra la empresa Desechos Sólidos de Naucalpan S.A. de C.V. (DESONA)* p.4, 15 pp.

- a) Su negativa para adquirir vehículos nuevos, siendo que hasta donde se tenía noticia, no existe una concesión del servicio de limpia que opere en este país con vehículos rehabilitados.
- b) La falta de cumplimiento en el inicio de los trabajos para construir un relleno sanitario, y con esto cerrar definitivamente el tiradero de Rincón Verde.
- c) Las muestras de inconformidad de los ejidatarios, quienes amenazaron con cerrar el tiradero en cualquier momento.
- d) La irritación de la ciudadanía, especialmente de los presidentes de colonos de las zonas residenciales.
- e) La proliferación de camionetas particulares que cobraban por retirar la basura frente al escaso servicio municipal, que tenía tan molestos a los líderes de la zona popular.
- f) Las evidencias de que DESONA no estaba ni en la disposición ni en la posibilidad material ni personal de cumplir los compromisos adquiridos. (Consideración 16)

En sesión de cabildo del 7 de Marzo de 1994 el servicio prestado por DESONA fue calificado como totalmente inconveniente y se menciono que se habían encontrado diversas irregularidades en cuanto a la capacidad y personalidad del concesionario. La concesión fue revocada por el ayuntamiento el 21 de Marzo, ya que según se dijo, la empresa adquirió equipo reconstruido en lugar de la tecnología de punta que habían prometido; nunca se construyó el relleno sanitario y abundaron las quejas de la ciudadanía por el mal servicio que se prestaba.¹⁷

En fecha 30 de marzo de 1994 el Comisario de la sociedad de Desechos Sólidos de Naucalpan S.A de C.V convocó a asamblea general extraordinaria en virtud de que él desconocía el estado que guardaba la sociedad y la marcha del negocio en cumplimiento a su objeto social. Toda vez que desde la firma de la escritura no se había celebrado reunión alguna del consejo de accionistas. (Consideración 28)

¹⁷ "Hecho: Cancelarán la concesión de la basura en Naucalpan" El Sol de Toluca, 9 de Marzo de 1994, pp. 1-8A

El 12 de mayo de 1994 se reunieron los miembros de DESONA con el Presidente Municipal, para solicitar una nueva oportunidad, argumentando que los incumplimientos se debieron a la dificultad para importar camiones y por otra, una nueva sesión de cabildo en la que pudieran exponer sus argumentos. (Consideración 31)

El día 1 de junio se llevó a cabo una sesión extraordinaria privada de cabildo, celebrada a petición expresa de DESONA a la que asistieron el señor Carlos Poza, Consejero Comercial de la Embajada de E.U., representantes de las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial y Relaciones Exteriores, así como del Gobierno del Estado de México. (Consideración 33)

Dicha sesión inició con una exposición por parte de algunos de los integrantes de la empresa que versó sobre sus planes para otorgar el servicio concesionado, a continuación los miembros del cabildo intentaron aclarar el comportamiento de la empresa mediante preguntas directas a los comparecientes.

Es de mencionarse que los miembros de DESONA fueron abandonando uno a uno la sesión hasta llegar al punto de que al regreso de un receso sólo se presentó uno de los socios, el señor Ariel Dario Goldenstein, quien continuó contestando los cuestionamientos, posteriormente, los Presidentes de las Asociaciones de Colonos del municipio participaron en la sesión, inquiriendo al Sr. Goldenstein sobre compromisos que él personalmente había contraído con ellos.

Finalmente, al ceder la palabra a tres personas que fueron inversionistas iniciales de DESONA, el Sr. Goldenstein sin darles oportunidad de hablar ni ofrecer explicación alguna, abandonó la sesión de manera por demás intempestiva, lo que enseguida, con el testimonio de estas personas se aclaró, ya que manifestaron que los tres en forma

separada, habían sido engañados por el Sr. Goldenstein y uno de ellos por la cantidad de seis millones de pesos.¹⁸

5.3.2. Ausencia de elementos esenciales del acto administrativo.

De acuerdo con el Acta de Cabildo del 21 de Marzo de 1994, y basándose en causas de ausencia de elementos del acto administrativo, inducción al error, error jurídico y transgresión de diversas leyes federales y estatales, se declaró por unanimidad la nulidad administrativa de la concesión.¹⁹

Los solicitantes de la concesión afirmaron que las empresas Bryan A. Stirrat and Associates, Global Waste Industries, Sunlaw Energy Corporation y México Diesel Electromotive, S.A. de C.V., se asociarían para unir sus experiencias técnicas, económicas e industriales, que afirmaron eran equivalentes a 40 años. La empresa se constituyó exclusivamente por personas físicas y ninguno de sus socios acreditó representar a alguna empresa que se afirmaron asociadas, lo que indujo al Ayuntamiento a incurrir en error sobre la capacidad técnica de las empresas asociadas. Con esto se constituye la ausencia de elementos esenciales del acto administrativo como son el motivo y la finalidad del acto que origina su invalidez.²⁰ (Causal 1)

¹⁸ H. Ayuntamiento de Naucalpan. *Consideraciones para iniciar procedimiento administrativo contra la empresa Desechos Sólidos de Naucalpan S.A. de C.V. (DESONA)* p. 2-15 15 pp.

¹⁹ Ayuntamiento de Naucalpan. *Causales para decretar la nulidad administrativa de la concesión otorgada a DESONA y la reversión del servicio público de limpia, para que el Municipio lo continúe prestando de acuerdo al Acta de Cabildo del 21 de Marzo de 1994.* Citado por Carola Conde Bonfil Op.Cit. p.179-188. Con la observación de que el presente documento, contiene la leyenda "Información estrictamente confidencial y privilegiada, sancionable por las Leyes de E.U y México" por lo que es de suma importancia mencionar que su utilización para la presente investigación persigue única y exclusivamente el objetivo estrictamente académico, de analizar el proceso de concesión y reversión del servicio de limpia, sin perseguir ningún otro interés que el de obtener el grado de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública por la ENEP Acatlán. De tal suerte que me permitirá transcribir textualmente casi en su totalidad el texto, para evitar así cualquier mal interpretación de su contenido, tan sólo aportando por el que suscribe la esquematización aquí presentada.

²⁰ *Ibidem* p. 179

5.3.3. Inducción al error del ayuntamiento, en cuanto a la constitución de la empresa.

Los solicitantes ofrecieron que 45% del capital de la sociedad se aportaría por las empresas citadas arriba, 45% por el grupo mexicano que estaría conformado por la sociedad mexicana citada y el restante 10% sería suscrito por el municipio. Ninguno de estos ofrecimientos se cumplió, pues los socios de la sociedad son todas personas físicas; 80% del capital fue suscrito por individuos extranjeros y el municipio no compareció a la constitución de la empresa. De ello deriva la inducción al error al crear la convicción en el cabildo de que la concesionaria se formaría en forma distinta a la que ostentó, por cuanto a socios y participantes se refiere. (Causal 2)

Los solicitantes de la concesión ofrecieron al municipio el derecho de suscribir 10% del capital social de la concesionaria, sin invertir un sólo centavo, pero ni en el contrato de la concesión ni en el acta de cabildo del 4 de noviembre de 1992 se establece si tal porción accionaria sería cedida por los socios o si será suscrita desde la constitución. Ese 10% nunca fue suscrito por el Ayuntamiento. (Causal 3)

De manera extemporánea, el 9 de febrero de 1994 la Concesionaria remitió al Ayuntamiento cinco títulos por \$24,000 cada uno, pero el procedimiento de aportación de capital no cumplió los requisitos legales para su integración formal en los términos de la Ley General de Sociedades Mercantiles. El Ayuntamiento no estaba en posibilidad de saber el alcance de sus responsabilidades respecto a:

- La recepción del paquete de 10% de las acciones de Desona, pues desconoce si tal porción accionaria queda por pagarse.
- Si representa la parte variable o fija del capital.
- Si se hizo la retención fiscal de 20% a cuenta del impuesto sobre dividendos.
- Si las acciones entregadas al Ayuntamiento provienen de compraventa o cesión al no participar como socio fundador.
- Si se celebró una asamblea en la que se tomaron las resoluciones pertinentes de conformidad con el marco legal del municipio, y

- Fundamentalmente, porque el monto del capital que representa este paquete accionario (\$ 120,000) excede grandemente el capital social manifestado por la concesionaria.

De lo anterior se desprende que el ofrecimiento de participar con 10% del capital de la concesionaria, al no ser jurídicamente posible en términos del razonamiento anterior, fue hecho únicamente como una inducción al error.

Este incumplimiento es causa de nulidad del acto, no sólo por el incumplimiento mismo, sino porque éste ubica al municipio en una total restricción y limitación de sus derechos, porque existe un objeto violatorio de ley expresa, en el que se compromete el eventual patrimonio accionario del municipio.

La inversión que dicha empresa propuso para desarrollar el proyecto era de más de doscientos millones de dólares, de los cuales el Sr. Goldenstein prometió aportar cerca de \$60 millones y sólo aportó (en lo personal y no en representación de persona moral extranjera alguna) sólo \$ 13 mil y la concesionaria en total, sólo \$50 mil, de donde se concluye que el ofrecimiento original únicamente fue hecho para inducir al error del municipio. La Concesionaria no proporciona el servicio público por no tener la capacidad que ofreció; luego, no se cumplen los elementos de motivación y finalidad del acto administrativo de concesión necesarios, en virtud de que uno de sus sustentos, que era el citado, fue inexistente. (Causal 4)

Del texto del acta de Cabildo en que se acordó otorgar la concesión y del acta constitutiva de Desona se desprende que sus socios sabían, al inicio de la sesión, que era imposible que dicha sociedad se fuera a constituir por las empresas norteamericanas y mexicanas que prometieron, pues ya habían instruido al notario en otro sentido totalmente distinto. El nombre y antecedentes de dichas empresas fueron esgrimidos como factor de convencimiento ante el cabildo como manera de inducir su consentimiento a otorgar la concesión, lo que motivó un error determinante en su otorgamiento. (Causal 5)

Los socios se dieron el tiempo antes de la sesión de cabildo, para preparar la constitución de dos sociedades distintas, pero con el mismo nombre, el mismo número de escritura y la misma fecha. El error en que incurrió el cabildo era cabalmente conocido por los solicitantes, quienes lo ocultaron con la finalidad de obtener la concesión; circunstancia que afecta en forma directa la motivación del acto administrativo que, como elemento esencial del mismo, produce como consecuencia su nulidad, pues el cabildo actuó en buena fe.

Existe inducción al error por virtud de que constan en los archivos del Ayuntamiento dos escrituras que contienen la constitución de DESECHOS SOLIDOS DE NAUCALPAN S.A. DE C.V. de la misma fecha, el mismo número de escritura y el mismo volumen, que sin embargo difieren en cuanto a sus socios fundadores, capital aportado, miembros del Consejo de Administración y Comisario. El cabildo encuentra que la personalidad de dicha persona moral no fue debidamente acreditada ni está plenamente comprobada, pues no es legalmente admisible que se hubiese acreditado una supuesta personalidad ante el municipio con un instrumento notarial diverso al que legalmente aparece inscrito en el Registro Público, porque la confusión de persona moral concesionaria impide tener por acreditada su personalidad en términos de ley. Dado que la capacidad y la personalidad de la concesionaria no es confirmable en este caso, porque de su exclusiva parte vició el acto de concesión, este cabildo concluyó que es causa para decretar la nulidad del acto administrativo.²¹ (Causal 6)

5.3.4. Error de derecho en el consentimiento del acto de concesión.

El error inducido en la voluntad de concesionar del municipio, se manifiesta en la visible incapacidad que Desona mostró desde el inicio de la prestación del servicio, siendo que ofreció reiteradamente que lo prestaría con eficiencia y estabilidad, e hizo afirmaciones para sustentar su ofrecimiento, las cuales fueron condición para el otorgamiento de la concesión. Existe error de derecho en el consentimiento del acto de concesión, por las siguientes circunstancias. (Causal 12)

²¹ *Ibidem* p. 179-182

Los señores Roberto Azinian y Ariel Dario Goldenstein (así como el señor Kenneth Davitian en la segunda de las versiones) son, por una parte, de nacionalidad extranjera y estaban de paso por la ciudad del notario y, por otra, no acreditaron su capacidad para comparecer al acto de constitución de la sociedad como socios y consejeros, pues para ello requerían permiso expreso de la Secretaría de Gobernación. Siendo que los socios fundadores no acreditaron la capacidad que se requiere para constituir en México una sociedad mercantil, el Ayuntamiento se ubicó en una situación de inseguridad jurídica evidente, pues existía el riesgo permanente de que la sociedad con la que se contrató pueda ser anulada. (Causal 13)

La persona moral no se encuentra legal y legítimamente constituida, de donde el sujeto contratante, beneficiario de la concesión, no existe y por ende, la manifestación de su voluntad en el acto concesión no se ha dado. Circunstancias que plantearon la sanción de nulidad que el cabildo decretó.

Existe error de derecho en la forma de contratar la concesión, en virtud de que el contrato correspondiente se fundamenta en una Ley derogada en la fecha en que se celebró, la cual es la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (LOMEM) de 1973, que fue abrogada el 1 de Abril de 1993 (7 meses antes de la firma) y que cita como fundamento de la concesión en los antecedentes. Por lo tanto el contrato carece de sustento legal y lo lleva a su nulidad. (Causal 14)

Existe igualmente error de Derecho en virtud de que para haber dispuesto de los bienes de dominio público del municipio, como son el parque vehicular, el equipamiento de limpia y los derechos reales que tiene sobre la locación de Rincón Verde, se requería la previa autorización de la H. Legislatura Estatal y ésta en ningún momento aprobó las condiciones y el clausulado del contrato. (Causal 18)

El contrato está viciado de error jurídico porque no establece de manera específica las causas de caducidad y revocación de la concesión, que era obligatorio especificar de acuerdo con la LOMEM.²² (Causal 19)

Adolece del mismo error el contrato, porque no especifica la forma en que se ejercerá la vigilancia y el control del debido cumplimiento en la prestación del servicio concesionado, como lo ordena la LOMEM. (Causal 19)

Tampoco establece procedimiento para resolver las reclamaciones por afectación de Derecho y obligaciones que se generen por el otorgamiento de la concesión para la prestación del servicio público, de conformidad con la LOMEM. La acumulación de las omisiones a lo dispuesto por la LOMEM en cuanto a las concesiones municipales, a criterio del cabildo, hace nulo el acto administrativo, toda vez que impide el ejercicio de sus competencias en el ámbito del servicio público concesionado, por omisión de los requisitos formales del contrato concesión. (Causal 21)

El contrato está viciado de error en la medida que limita las facultades que, de conformidad con la LOMEM, pertenecen al Ayuntamiento por disposición de orden público, pues previene en su cláusula vigésima novena, que no podrá darse la municipalización del servicio público concesionado, por causas fortuitas o de fuerza mayor. (Causal 21)

Existe error de Derecho respecto a la denominación, personalidad, constitución e incluso existencia de la concesionaria, derivado de que en la sesión de cabildo del 4 de noviembre de 1992, se autorizó la concesión en favor de **Desechos Sólidos de Naucalpan S.A de C.V.**; en el acuerdo publicado en la Gaceta de Gobierno del 23 de noviembre de 1992, el Ayuntamiento solicitó autorización a la Legislatura del Estado para otorgar la concesión a la empresa DESONA S.A. de C.V. (Causal 26)

²² Todos los ordenamiento jurídicos en el presente apartado son citados por el Ayuntamiento de Naucalpan en el documento citado de Causales para decretar la nulidad administrativa de la concesión otorgada a DESONA. Carola Conde *op. cit.* p.179-188

Y finalmente, el Decreto 213, publicado en la Gaceta de Gobierno del 16 de Agosto de 1993, la Legislatura autorizó la concesión a la empresa corporativa denominada Desechos Sólidos Naucalpan S.A. de C.V. (Desona). La papelería de la empresa a veces tenía los siguientes membretes:

- Desechos Sólidos de Naucalpan S.A de C.V.
- Desechos Sólidos Naucalpan S.A. de C.V.
- Desona S.A. de C.V.

Esta tal vez deliberadamente provocada confusión, genera un error jurídico evidente en el consentimiento del Ayuntamiento, que se centra en la personalidad e incluso en la inexistencia del concesionario.

Existe finalmente error jurídico en el consentimiento manifestado por el municipio en su acto de concesión, al no haberse encontrado registrada Desechos Sólidos Naucalpan S.A. de C.V. en el padrón de proveedores del Estado de México, ni en la fecha de la autorización de la concesión, ni en la de la firma del contrato que la formalizo, lo que está establecido en la Ley sobre Adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos, mantenimientos y almacenes. (Causal 27) ²³

5.3.5. Cesión de derechos a: DESONA 1, Maphis International

El 4 de Noviembre de 1992 el cabildo autorizó la concesión en favor de Desechos Sólidos de Naucalpan, S.A de C.V. Posteriormente ésta solicitó al cabildo la cesión de los derechos a favor de otra sociedad denominada Desechos Sólidos I de Naucalpan S.A. de C.V., lo que el cabildo autorizó en su sesión del 3 de Mayo de 1993.

Después la propia Desechos Sólidos de Naucalpan volvió a solicitar que la transferencia a Desechos Sólidos I de Naucalpan se dejara sin efecto, cosa que el cabildo volvió a autorizar, pero tal solicitud la recibió el 6 de Diciembre de 1993; es decir, después de la firma del contrato, por lo que en la fecha del mismo (15 de

²³ *Ibid* p. 184-188

noviembre de 1993) no era Desechos Sólidos de Naucalpan, la que lo podía haber firmado porque había renunciado a ello, pero tampoco podía ser Desechos Sólidos I de Naucalpan, porque la H. Legislatura había autorizado a Desechos Sólidos de Naucalpan, con lo que se evidencia una vez más el error en la persona receptora del acto de concesión.

La ausencia del elemento de la voluntad en su receptor, por no haber comparecido a su formalización, es causa de nulidad del acto que administrativamente debe declararse. El contrato de concesión fue dada las circunstancias, imposible de celebrarse, toda vez que no existía persona moral alguna que pudiera haber comparecido en el acto de formalización, porque persona moral alguna tenía el derecho para ello.²⁴ (Causal 7)

Al mismo tiempo el Ayuntamiento recibió informes de que la empresa concesionaria DESONA, estaba ofreciendo en venta la concesión para recolección y disposición final de basura en Naucalpan a través de la empresa norteamericana Maphis International Ltd. Entre empresas estadounidenses, manejándola como si se tratara de una franquicia comerciable, siendo que es una concesión que legalmente es intransferible, sin siquiera hacerlo del conocimiento del Ayuntamiento, a pesar de que la cláusula vigésimo octava del contrato concesión del 15 de noviembre de 1993, se establece que el Ayuntamiento autoriza a la concesionaria a ceder sus derechos y obligaciones sobre esta concesión previo consentimiento por escrito del Ayuntamiento, consistiendo lo anterior una violación clara al contrato que ambas partes celebraron. (Consideración 30)²⁵

5.3.6. Incumplimiento en los ofrecimientos del programa.

Una de las causas por las que la administración municipal decidió revertir el proceso de concesión, fue que DESONA mostró varias pruebas de su inconsistencia

²⁴ *Ibid* p. 182,

²⁵ *Consideraciones... op. cit.* p.10

para resolver los ofrecimientos del contrato y programa de concesión, los cuales a continuación se hace una breve síntesis.

5.3.6.1. Incumplimiento en la adquisición de vehículos recolectores de basura.

El Sr. Goldenstein ofreció el remplazo de las unidades de transporte por equipo nuevo y moderno para evitar contaminación y dar empleo a 200 personas. Sin embargo, DESONA intentó importar unidades usadas modelos 1981 y 1988. La condición expresa para otorgar la concesión fue la obligación de la concesionaria de sustituir el parque vehicular existente, por unidades de "tecnología de punta" hasta llegar a 70 unidades si ello fuera necesario; iniciando de manera sucesiva a partir del 17 de Noviembre de 1993. Al 21 de Marzo de 1993 existían 23 vehículos no aportados. (Causal 8)

Resulta evidente una vez más que los ofrecimientos hechos son totalmente inconsistentes en la verdadera capacidad de la concesionaria y que los hizo con el único interés de allegarse la concesión en perjuicio del consentimiento del H. Ayuntamiento, que una vez más se vicio por error.²⁶

Ante múltiples quejas sobre la calidad del servicio y preocupado porque DESONA no había siquiera iniciado la operación en el sector Satélite (existiendo el compromiso de iniciarlo desde el 1 de Diciembre de 1993), a dos semanas de iniciado el trienio 1994-1996, el Ayuntamiento sostuvo con DESONA una reunión extraordinaria destinada a analizar la irregularidad. DESONA argumentó que la imposibilidad de cubrir el sector Satélite, obedecía a que SECOFI no le autorizaba la importación de 17 unidades, ante lo que el Director de Desarrollo Económico del Municipio inició las gestiones de apoyo a esa tarea. (Consideración 7)

DESONA informó que para importar las unidades requería una carta de apoyo del Ejecutivo Estatal. Sin embargo la Oficialía Mayor de SECOFI informó la posibilidad de obviar dicho trámite mediante una carta suscrita por el Presidente Municipal. De inmediato se envió tal carta y se intentó agilizar ante SECOFI la importación de los

²⁶ *Causales... op. cit.* p.183

vehículos. Sin embargo SECOFI informó que la dificultad radicaba en que la importación era de unidades reconstruidas modelos de 1981 a 1988, y que la única manera de importarlas era con una comunicación de apoyo dirigida por el Gobernador del Estado al Secretario de SECOFI. (Consideración 8)

De inmediato el Ayuntamiento se manifestó inconforme respecto de la importación de vehículos usados, mayormente porque una condición de la concesión era el uso de "tecnología de punta". (Consideración 9)

A pesar de lo anterior se insistió con DESONA la apremiante necesidad de adquirir los vehículos, pues el servicio de limpia se deterioraba con rapidez; a lo que DESONA reiteró en importar las unidades usadas como la única forma inmediata de enfrentar los problemas del servicio. (Consideración 10)

En contraposición con el hecho de que DESONA no pudo importar 2 unidades de recolección de basura reconstruidas durante el tiempo que prestó el servicio (casi 4 meses), el Ayuntamiento en un término de un mes adquirió 25 unidades nuevas. Constituyendo lo anterior una prueba más de la incapacidad de la empresa para ofrecer soluciones al problema de la basura. (Consideración 11)

Según el nuevo compromiso asumido por la administración de Enrique Jacob Rocha, DESONA debía haber cubierto los sectores industrial, Satélite, Echegaray y el Molinito en el mes de febrero de 1994, sin embargo estaba operando en forma deficiente sólo en la zona industrial y tan solo con 2 camiones (cabe decir que el estudio que respaldó el otorgamiento de la concesión concluyó la necesidad de incorporar 70 camiones para un servicio de recolección óptimo). Frente a los requerimientos de esta administración DESONA siguió argumentando que cumpliría el compromiso de operación, sólo hasta que el gobierno municipal obtuviera la carta del Gobernador y con esto, el permiso para importar las unidades usadas. (Consideración 14)²⁷

²⁷ Consideraciones... *op. cit.* p.3-4

5.3.6.2. Inversión de capitales

Aunque uno de los ofrecimientos consistía en que el municipio no invertiría capital, en el contrato concesión, el municipio se obligó a entregar diversas cantidades de dinero a la concesionaria por la prestación del servicio público, e igualmente transferir su parque vehicular y equipamiento de limpieza para dar el servicio concesionado, disponiendo así de bienes del dominio público del municipio, y perjudicando a éste, lo que al transgredir la LOMEM implica una error de derecho que vicia el acto de concesión. (Causal 15)²⁸

En su estudio original DESONA ofreció una inversión de 300 millones de dólares. Sin embargo, por la forma en que presto el servicio, el Ayuntamiento concluyó, que la pretensión de la empresa era capitalizarse con la operación (principalmente del tiradero de Rincón Verde) y en la medida en que ésta generará recursos, ir adquiriendo el equipo; lo que sí bien podía ser legítimo desde un punto de vista comercial, requería de una inversión en tiempo y en capital no monetario que de ninguna manera la sociedad de Naucalpan podía financiar, pues no era por eso que se le había concesionado el servicio. (Consideración 15)²⁹

5.3.6.3. Ahorro de energía eléctrica

Otro de los beneficios que obtendría el Municipio, sería el ahorro que el Ayuntamiento tendría al disminuir su pago por consumo de energía a la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, a través de la utilización de gas del relleno sanitario, mediante la generación de energía eléctrica para auto consumo que implementaría la concesionaria. Sin embargo las cláusulas vigésima tercera y vigésima cuarta del contrato concesión previenen que puede no hacerse realidad. (Causal 16)

Del contrato se desprende que la única forma de obtener dicho provecho, sería de la venta de energía eléctrica a la CLFC, lo que implicaría que dicha energía está destinada a un servicio público, hecho que está expresamente prohibido por la

²⁸ Conde Carola *op. cit.* p.185

²⁹ Consideraciones... *op. cit.* p.4

Constitución general de la República, así como por la Ley para promover la inversión mexicana, y regular la inversión extranjera. (Causal 17) ³⁰

5.3.6.4. Otros incumplimientos

Otras ofertas hechas por Desona fueron la construcción de casas habitación hasta por un monto de 10 millones de dólares, la construcción de una escuela y que el gasto de basura que hasta esa fecha había venido haciendo el Ayuntamiento lo podría aplicar a otros rubros, pues la participación de esa concesionaria implicaría el ahorro respectivo. Tales ofertas no fueron insertadas en el contrato concesión, incurriéndose en error inducido del otorgamiento de la concesión. (Causal 10) ³¹

5.3.7. Situación laboral de empleados municipales

Por cuanto al beneficio de la generación de empleos, resultó una vez más una afirmación que indujo al error del municipio, pues el contrato señala que el Ayuntamiento transferiría sus empleados a la concesionaria, de tal suerte que con esto no se genera empleo alguno, y aún más, se desplazaría a personal de base del municipio, con la carga presupuestaria adicional que supone el pago de jubilaciones, retiro e indemnizaciones a que quedó obligado el municipio. (Causal 10)

No obstante la obligación de responsabilizarse de todo lo inherente al manejo, funcionamiento, operación y mantenimiento del relleno sanitario de Rincón Verde, durante el período que tuvo posesión del predio, la concesionaria sólo utilizó el personal del Ayuntamiento (pagado por el municipio), sin contratar personal, sin tramitar la transferencia de empleados y sin cubrir al Ayuntamiento los sueldos de esos empleados, actuando en su exclusivo beneficio y en demérito del interés público, que fue el propósito del municipio.³²

³⁰ Conde Carola *op. cit.* p.185

³¹ *Ibid* Causales p. 183

³² Conde Carola *op. cit.* p.183

5.3.8. Inoperancia del relleno sanitario de Rincón Verde.

Por otra parte la concesión establecía la condición de iniciar los estudios correspondientes para ubicar un relleno sanitario que permitiría cerrar en definitiva el tiradero de Rincón Verde. Sin embargo DESONA argumentó que después de ciertos estudios había concluido que Rincón Verde tenía todavía una vida útil de 4 años, por lo que continuaría operando esta instalación, y los estudios por hacerse los iniciaría hasta 1996. Independiente de que la Secretaría de Ecología del Estado de México manifestó su criterio al respecto, mencionando que al mismo tiempo se realice la operación del nuevo sitio en el Corral del Indio, se deberá sanear Rincón Verde que es el que funciona actualmente. (Consideración 12)

Además de lo anterior cabe señalar que entre 1993 y 1996, se deterioró aceleradamente la relación de los ejidatarios del Ejido de San Mateo Nopala (locación de Rincón Verde) y DESONA, en virtud de que ésta empezó a cobrar el acceso al tiradero sin autorización para ello. (Consideración 13)³³

Los solicitantes de la concesión ofrecieron que los ejidatarios de San Mateo Nopala tendrían la oportunidad de asociarse con esa empresa, recibirían el pago de sus tierras, así como una participación de los desechos que se tirasen en Rincón Verde y que, en todo caso, las decisiones correspondientes serían de ellos. Estas afirmaciones, lejos de haberse cumplido, significaron graves pérdidas para el ejido, impidiendo que el objeto fundamental del acto administrativo de concesionar (bienestar de la comunidad) se cumpliera. (Causal 11)

Persiste el error de Derecho de haberse convenido en el otorgamiento de la concesión, la subrogación de los derechos existentes entre el Ayuntamiento y los ejidatarios de San Mateo Nopala, propietarios del predio donde se encuentra el relleno sanitario de Rincón Verde, sin contar con la previa autorización de los mencionados propietarios. (Causal 22)

³³ Consideraciones... *op. cit.* p.3-4

Resulta contrario a Derecho público, y por tanto un error jurídico evidente, la subrogación de obligaciones y derechos convenida entre el municipio y la concesionaria derivados del convenio de coordinación para la operación y saneamiento del tiradero de residuos sólidos de Rincón Verde, celebrado entre la Secretaría de Ecología del Gobierno del Estado de México y el Ayuntamiento, sin contar con la conformidad y autorización de la Secretaría de Ecología. Esta subrogación resulta contraria a la Ley de Protección del Medio Ambiente del Estado de México. (Causal 23)

Al tomar posesión del relleno sanitario, DESONA debió solicitar la autorización del Ayuntamiento sobre las cuotas de servicio por ingreso al relleno, pero no sólo no lo hizo, sino que cobro en cantidades y tarifas a su arbitrio, en transgresión al Reglamento de Operación y Disposición de Desechos Sólidos en el Municipio. (Causal 25)

Además la concesionaria debió cubrir al ejido propietario las cuotas correspondientes a los meses en que operó el relleno, pero no lo hizo, no obstante el cobro de las cuotas fijadas unilateralmente.³⁴

5.3.9. Consultoría extranjera y nacional.

El Ayuntamiento de Naucalpan a lo largo del proceso en contra de DESONA, acudió a diversas instancias de asesoría legal tanto nacional como extranjera, con la finalidad de fundamentar lo que a su juicio le convenía al municipio, de lo anterior se desprenden los siguientes resultados.

Existe un informe proporcionado por un investigador en California, EU, que detalla las características de una posible compañía filial de DESONA en el Condado de Los Angeles, que se expresa de ella como una empresa igualmente constituida improvisadamente y con sólo dos empleados. (Consideración 18)

Se recibió comunicación de la National Solid Waste Management Association, quienes enviaron la lista de los miembros de esa asociación. La empresa que fundaron

³⁴ Conde Carola *op. cit.* p. 184,186-187

los tres socios de DESONA (Global Waste Industries) no figura en la mencionada asociación, a pesar de manifestar que contaban con más de 20 años al servicio de la comunidad. Por lo que no puede considerarse una empresa altamente profesional y especializada con amplia experiencia en el manejo de desechos sólidos. (Consideración 29)

En el procedimiento administrativo iniciado por DESONA se ofreció un dictamen pericial, realizado por el perito en materia de ingeniería, Ing. Angel Torralba Millares, quien basándose en el análisis de la totalidad de los elementos que integran el expediente, entre otras cosas concluye lo siguiente. (Consideración 32)

- A. Desechos Sólidos de Naucalpan S.A de C.V. carecía en totalidad de proyecto alguno, así como de tecnología de punta ni de cualquier otro tipo; aparentemente estimaba consolidar el proyecto mediante improvisaciones constantes, a través del financiamiento que proporcionara los ingresos del relleno sanitario de Rincón Verde o de otra fuente.
- B. Es de concluirse que las soluciones que propuso eran inadecuadas y muestran falta de experiencia y de capacidad técnica, y por otra que lo poco que hizo la concesionaria, lo hubiese podido realizar cualquier otra empresa, que hubiera iniciado en el sector de recolección de basura de un punto cero, tanto en experiencia y en recursos técnicos como en capacidad empresarial e incluso financiera.
- C. Desechos Sólidos de Naucalpan S.A. de C.V. definitivamente no utilizó, ni estuvo en momento alguno en capacidad, porque así lo demuestran los elementos antes descritos, de brindar el servicio para el que fue contratado con tecnología de punta. Al grado de que lo hizo de manera grotesca (vehículos anticuados, con mínimo personal, mínimos recursos materiales y financieros, ausencia de sectorización y planificación, mínimos controles con excepción de sus cobros en Rincón Verde).³⁵

³⁵ Consideraciones... *op. cit.* p. 5,10 y 11

5.3.10. Evasión fiscal de la empresa DESONA.

En cumplimiento con la Legislación fiscal aplicable y concretamente con el Código Fiscal de la Federación, mismo que en su artículo 72 textualmente establece que "Los funcionarios y empleados públicos que en ejercicio de sus funciones conozcan de hechos u omisiones que entrañen o puedan entrañar infracciones a las disposiciones fiscales, lo comunicarán a la autoridad fiscal competente para no incurrir en responsabilidad" asimismo, el artículo 96 del mismo ordenamiento prevé que será responsable de encubrimiento quien ayude en cualquier forma a un inculpado a eludir las investigaciones de la autoridad, incrementándose la penalidad para el caso de funcionarios y empleados públicos en el artículo 97.

Situación en la que estaba incurriendo el Ayuntamiento, razón por la cual, el día 21 de abril de 1994 se informó a las autoridades fiscales competentes sobre el posible incumplimiento de obligaciones fiscales por parte de la empresa DESONA. (Consideración 35) ³⁶

5.3.11. Negociaciones con la Embajada de los Estados Unidos de América en México

Por otra parte, a partir del 12 de Marzo de 1994 el Ayuntamiento empezó a recibir comunicados de la Embajada de los Estados Unidos de América, en México, donde cuestionaba la acción del Ayuntamiento con respecto a los intereses de DESONA, ya que sus socios son ciudadanos de ese país. A lo que se les informó de la irregularidades en que había incurrido DESONA. Es relevante comentar que dichas irregularidades, errores, vicios y la problemática social que atraviesa el Municipio eran desconocidas para ellos. Por lo que los señores Carlos Poza, *Commercial Counselor* y Francisco Cerón, *Senior Researcher* de la Unidad de Estudios de Mercado, opinaron que se continúen investigando los antecedentes de DESONA y que todas las acciones que ejecutó el Municipio se encuentran conforme a Derecho. (Consideración 26)

³⁶ Consideraciones... *op. cit.* p. 12-13

En beneficio de las opiniones que pueda tener la citada embajada, respecto al proceder técnico legal de este Ayuntamiento, se consideraría pertinente hacerles las siguiente precisiones. (Consideración 27)

- a. La anulación administrativa que se implementó en DESONA, NO LO ES RESPECTO DEL CONTRATO, SINO RESPECTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE CONCESION y la anulación del contrato es su mera consecuencia. El acto administrativo se anuló por la única entidad que lo puede hacer, que es aquella que lo emitió, y siempre que el procedimiento que siga para ello respete los presupuestos previstos por la ley, como efectivamente lo hizo.
- b. En todo caso los derechos de DESONA han sido respetados y lo siguen siendo, no sólo por habersele respetado sus garantías de audiencia y legalidad, sino porque las vías administrativas y judiciales adecuadas están abiertas y expeditas para el ejercicio de los recursos que consideren convenientes.
- c. Como se abordará más adelante, DESONA había acudido al Tribunal competente en este estadio del asunto (Tribunal de lo Contencioso Administrativo) para defender sus derechos. De ser así este Ayuntamiento no comprende los motivos que impulsaron a DESONA, sin conocer todavía el resultado de su defensa, a acudir tanto a la embajada del país de sus socios como a otras autoridades federales, que simplemente han recibido una información claramente tendenciosa que les impide conocer la totalidad del negocio y sus antecedentes.
- d. Por otra parte la teoría de la anulación administrativa (no judicial) de una concesión de servicio público, por error y otros motivos, no sólo es ampliamente reconocida por el Derecho Administrativo Mexicano, sino también por el estadounidense, en el *ACT OF STATE THEORY*, que en el caso concreto se trata de un *GRANT OF A PRIVILEGE BY A MUNICIPALITY*, que al tratarse de un servicio público que corresponde exclusivamente prestar al Estado (*FUNCTIONS OF PUBLIC CHARACTER*) puede ser revertido por causas de interés público (*EMINENT*

DOMAIN) sin necesidad de indemnización, cuando se decreta que el concesionario hizo incurrir al gobierno (en este caso a la municipalidad) en un error, en forma deliberada o no, como la única forma de allegarse la concesión.

Igualmente sería necesario solicitar a la Embajada de los E.U., que procure mayor información, tanto del desempeño de los interesados en E.U y México, como de la forma en que se respetaron las reglas del procedimiento y todas las garantías constitucionales consagradas a DESONA a la luz del caso concreto, previamente al inicio de un proceso de aclaración diplomática que tal vez resulte infructuoso por los motivos dichos.³⁷

5.4. Apelación ante el panel del Tratado de Libre Comercio de América del Norte

El día 21 de julio de 1994 se llevo a cabo una reunión de representantes del H Ayuntamiento con la firma legal norteamericana Akin, Gump, Strauss, Hauer & Feld, L.L.P. que es una de las 10 más prestigiadas de ese país, para conocer sobre las condiciones legales y las posibilidades ante una posible controversia en el panel trilateral del T.L.C., dicha firma realizó un exhaustivo análisis de todo el asunto fundamentado en la legislación del T.L.C., leyes y jurisprudencia aplicable en los Estados Unidos en el que se llegó entre otras a las siguientes conclusiones:

- Se estima que en caso de que el asunto llegara a ser presentado ante el panel trilateral no se le daría entrada, dado que es un asunto de muy poca importancia como para ser el primero, ya que hasta el momento no se ha presentado ninguno, pudiéndosele dar cualquiera de las siguientes salidas:

A) En el capítulo correspondiente del T.L.C. se clasifica a la concesión como una "procuración (procedimiento) gubernamental" más que como un simple acto comercial, por lo que el arbitraje no sería aplicable.

³⁷ *Consideraciones... op. cit.* p. 8-10

B) No se está frente a un caso de expropiación puesto que la concesión se le revocó a DESONA para concesionarse posteriormente a otra empresa que si tenga capacidad para cumplir con el servicio.

- En caso de que se llegue al panel trilateral, el Gobierno Estadounidense no necesariamente tomará parte en favor de los inversionistas, ya que causó daño a la sociedad civil de Naucalpan.
- La actitud asumida por la Embajada Norteamericana se encuentra dentro de los términos normales de actuación.
- El Ayuntamiento deberá continuar con su actitud de apertura a la negociación, con un tope máximo de indemnización siendo el importe total de sus inversiones en activos.
- De establecerse una controversia ante el panel trilateral, no se tomará en cuenta únicamente el contrato concesión, sino todo el desarrollo de asunto, así como las capacidades de ambas partes.
- Del análisis de toda la información se incluye que hay muchas probabilidades de que el Ayuntamiento obtenga una decisión favorable ante el panel trilateral del T.L.C., en atención a las siguientes consideraciones:

A) No se trata de una "expropiación no compensada", que prohíbe el artículo 1110 del T.L.C., sino que se trata de una revocación de una concesión ocasionada por el mal desempeño de la empresa.

B) Tampoco se trata de una cancelación basada en "móviles políticos" que también sanciona el T.L.C.

C) A DESONA si se le otorgo la garantía de audiencia, primero en el procedimiento administrativo realizado por el Ayuntamiento y después en el juicio iniciado por la propia empresa.

Es conveniente mencionar que ésta firma ha estado representando los intereses del Municipio en los E.U., por lo que el Ayuntamiento ha erogado hasta el momento la

cantidad de \$ 323,874.00, por concepto de honorarios pagados a la misma. (Consideración 36)³⁸

5.5.Resolución

Después de casi dos años de intensas negociaciones y de constantes presiones socio políticas, se fue resolviendo el complejo problema por la concesión del servicio de limpia en Naucalpan a través de las siguientes resoluciones.

El procedimiento de nulidad administrativa de la concesión del servicio de limpia, no es una facultad discrecional de este Ayuntamiento, sino que es una obligación establecida por el Artículo 167 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, que dice: Los acuerdos, concesiones, permisos o autorizaciones otorgados por autoridades o servidores públicos municipales que carezcan de la competencia necesaria para ello, o los que se dicten por error, dolo o violencia, que perjudiquen o restrinjan los derechos del municipio sobre los bienes del dominio público, o cualquier otra materia, serán anulados administrativamente por el ayuntamiento, previa audiencia del interesado. (Consideración 19)

Como se observa, el concepto serán implica un deber para el Municipio. Por otra parte, la implementación del procedimiento se significó por su estricto cumplimiento a la normatividad existente, de manera muy principal por la legalidad del procedimiento y la previa audiencia del interesado que como garantía individual consagrada por la Constitución, fue respetada totalmente en favor de DESONA y de sus socios al:

- a) Haber sido citados conforme a la Ley
- b) Haber sido vueltos a citar en forma igualmente legal, por no haberseles encontrado en primera visita.
- c) Al haberseles notificado con toda claridad, no la anulación administrativa, sino las irregularidades y errores inducidos que el Ayuntamiento había detectado, para que procedieran a desvirtuarlos en la mejor manera que les fuera posible.

³⁸ Consideraciones... *op. cit.* p. 13-14

d) Y habiéndoseles concedido para ello un tiempo más que suficiente (4 días hábiles, 7 de calendario) para presentar documentos y pruebas que, según sus propias palabras, existían o debían existir en sus archivos. (Consideración 20)

Además dicho procedimiento se sustentó en la voluntad mayoritaria a través de los representantes electos por la sociedad, tanto en el cuerpo edil como en los diferentes mecanismos de participación ciudadana. En esa virtud, la decisión de decretar la anulación referida fue tomada por el máximo órgano de gobierno del ayuntamiento, con base en una ley que prevé expresamente dicha posibilidad y que al no ser una facultad discrecional, menos aún pudo haber sido excesiva o inconstitucional, sino simplemente un acto de autoridad que debía cumplir en forma apremiante, por el bienestar de la sociedad es decir, por el interés público. (Consideración 21)

Resumiendo todo lo anterior los errores simples, de derecho e inducidos que detectó el Ayuntamiento son muchos y la mayoría evidentes:

- a) No es una sociedad estadounidense sino mexicana.
- b) Sus socios son exclusivamente personas físicas, Kenneth Davitian ciudadano estadounidense por nacimiento, Roberto Azinian argentino naturalizado estadounidense, y Dario Goldenstein, también argentino sin residencia en los Estados Unidos.
- c) Los socios no han probado que tenían autorización de la Secretaría de Gobernación para constituir la sociedad y comparecer a su firma como consejeros.
- d) Su constitución fue un acto totalmente improvisado pues se constituyó el mismo día en que se autorizó la concesión (4 de noviembre de 1992)
- e) Sus recursos de capital monetario son simplemente los mínimos para poder constituir una sociedad anónima en México.
- f) Por razones desconocidas, se constituyeron dos sociedades el mismo día, con el mismo nombre, el mismo número, el mismo volumen y los mismos estatutos, pero con socios, consejeros, directores y comisarios distintos.

g) Reiteradamente solicitó al Ayuntamiento la anulación de la concesión, para que se le concediera a otra sociedad diferente, en la que los mismos socios de una de las versiones de la sociedad DESONA habían hecho modificaciones ininteligibles. (Consideración 22)

La forma en que DESONA operó el conjunto de la concesión fue en síntesis:

- A. Rentó una modesta casa para instalar sus oficinas, en las que instaló un mínimo de equipo de oficina
- B. Adquirió sólo dos camiones a través de un préstamo que otorgó la Tesorería del Ayuntamiento para amparar un cheque por \$265,395.00 de la concesionaria por siete días, para el pago de los impuestos de importación.
- C. Los dos camiones sólo servían la zona industrial, en la que por las necesidades y organización de la industria, resulta la zona más sencilla de recolectar.
- D. Contrató una plantilla de 17 empleados.
- E. La totalidad del personal de campo y varios administrativos eran personal del Ayuntamiento y pagado por éste.
- F. Efectivamente tomó posesión del relleno de Rincón Verde, en el que se encontraban trabajando, hasta la fecha de su desocupación, 4 tractores, 4 camiones volteo y 2 pipas de agua, siendo que la totalidad de ese equipo, al igual que sus operadores, eran pagados por el Gobierno Estatal.
- G. DESONA efectivamente tomó posesión de Rincón Verde, pero sólo para cobrar el acceso de los camiones mediante una tarifa impuesta unilateralmente, incluso llegó al extremo tal vez por equivocación, de cobrar la entrada a los camiones propiedad del municipio.
- H. Se recibieron quejas de que los camiones que depositaban la basura en dicho relleno pagaban una cuota de entre \$20.00 y \$ 180.00 contra un recibo que no reunía un sólo requisito fiscal; de una muestra se encontró que entre las 09:00 y las 12:00 hrs. entraron 120 camiones de distintos tamaños.

I. Igualmente se recibieron quejas de que los pepenadores (que fueron controlados por DESONA a través de una credencial) podrían haber pagado una cantidad desconocida por "pepenar" la basura en el mencionado relleno. (Consideración 23)

Finalmente hasta el día 28 de febrero de 1995 -luego de abandonar DESONA Rincón Verde y que el Gobierno del Estado se hiciera cargo- el Ayuntamiento asumió la responsabilidad técnica y operativa del relleno. (Consideración 24)

El 16 de Marzo de 1994 DESONA envió a la primera Sindicatura de este Ayuntamiento las manifestaciones que a su interés convinieron, en las que se limitó a informar su desacuerdo por no haberse respetado el contrato, en el sentido de que en su clausulado el Municipio había renunciado expresamente a los vicios del consentimiento y que el contrato establecía un mes de gracia para corregir los incumplimiento de DESONA, mediante un proceso de conciliación. Igualmente informó que había procedido a interponer un recurso de nulidad de los actos realizados en su perjuicio por este Ayuntamiento, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. (Consideración 25) ³⁹

5.5.1. Fallo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo

Con fecha 4 de julio de 1994 se dictó sentencia definitiva del juicio iniciado por DESONA, misma que fue favorable al Ayuntamiento de Naucalpan en el que se resuelve principalmente lo siguiente:

PRIMERO. La parte actora (DESONA) no probó los extremos de su acción.

SEGUNDO: Se reconoce la validez de los acuerdos de fecha 7 y 21 de marzo de 1994, por lo que se inicia el procedimiento para la anulación de la concesión otorgada por el H. Ayuntamiento de Naucalpan, a la empresa Desechos Sólidos de Naucalpan S.A. de C.V., así como la precitada concesión.

³⁹ Consideraciones... *op. cit.* p. 5-8

TERCERO: Se reconoce la validez de la reversión de la concesión del servicio público de limpia, recolección, transporte, reciclaje, aprovechamiento y disposición final de desechos sólidos y la ejecución del mismo. (Consideración 34)

El día 13 de julio de 1994 los representantes de la empresa DESONA S.A. DE C.V., interpusieron recurso de revisión ante la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, en el que se impugna la sentencia dictada el 4 de julio del mismo año, por el mismo tribunal. (Consideración 37)

El 17 de noviembre de 1994 la Sala Superior de Tribunal de lo Contencioso Administrativo emitió sentencia resolviendo el recurso de revocación interpuesto por DESONA S.A. de C.V., en la que dentro de sus puntos resolutiveos se desprende principalmente lo siguiente.

"Se declara la validez de los acuerdos del siete y veintiuno de marzo de mil novecientos noventa y cuatro, por los que el Ayuntamiento y Primer Síndico Municipal de Naucalpan inician y concluyen el procedimiento administrativo de la nulidad de la concesión otorgada a Desechos Sólidos de Naucalpan S.A. de C.V., quedando excluidas las causales de nulidad de dicha concesión, señaladas con los numerales cuatro, siete a once, catorce, dieciséis, diecisiete y diecinueve a veintisiete de la segunda de tales decisiones." (Consideración 39)⁴⁰

Las causales a que hacen referencia se encuentran en el documento antes analizado ⁴¹ y que dieron sustento al procedimiento de nulidad administrativa, iniciado por el Ayuntamiento de Naucalpan en contra de la empresa Desechos Sólidos de Naucalpan. Las causales que quedan excluidas son las siguientes.⁴²

CUARTA.- De la inversión que la empresa propuso para desarrollar el proyecto. No se actualiza el error en la voluntad del Ayuntamiento, porque si bien en la escritura

⁴⁰ Consideraciones... *op. cit.* p.12-15

⁴¹ Conde Carola *op. cit.*

⁴² Gobierno del Estado de México. Tribunal de lo Contencioso Administrativo. *Copia Certificada de la Resolución del procedimiento administrativo de la nulidad de la concesión otorgada a la empresa Desechos Sólidos de Naucalpan, para la prestación del servicio de limpia municipal.* 17 de Noviembre de 1994. 26 pp.

constitutiva del 4 de noviembre de 1992 se señala que Desechos Sólidos de Naucalpan S.A de C.V. tiene un capital fijo de \$50,000, tal cantidad no puede considerarse como el capital social de la empresa, aunado a que la eventualidad de que no se llevara a cabo la inversión de 60 millones de pesos a que se comprometió la concesionaria, en todo caso se actualizaría una causal de incumplimiento de la concesión, que pudiera dar lugar a su rescisión, pero no un motivo de nulidad de la misma.

SEPTIMA.- De la existencia de varios nombres de la empresa. También es inexistente el error en la voluntad de la autoridad municipal, porque al final de cuentas el contrato concesión fue firmado específicamente por Desechos Sólidos de Naucalpan S.A. de C.V., sin la intervención de ninguna otra empresa.

OCTAVA.- Del remplazo de unidades nuevas para la recolección de basura. No puede considerarse como error, sino probablemente una causa de incumplimiento de la concesión, al dejar la empresa concesionaria de sustituir las unidades vehiculares dedicadas a la prestación del servicio de limpia por equipo nuevo y moderno.

NOVENA.- Del beneficio por la generación de empleos. Tampoco puede considerarse como causal de nulidad del contrato concesión, sino probablemente pueda tener el carácter de un motivo de incumplimiento del mismo, la omisión de la sociedad demandante de crear 200 empleos para la población del servicio público de limpia que se le concesionó.

DECIMA.- De la construcción de casas habitación y de una escuela. Es igualmente ajena a la naturaleza del error en la voluntad de la autoridad municipal, porque en todo caso la falta de la construcción de las casas, pudiera estar relacionado con el incumplimiento de ese contrato concesión.

DECIMO PRIMERA.- Del ofrecimiento que hizo la empresa para asociarse con los ejidatarios dueños del terreno de Rincón Verde. Es factible que constituya un motivo de incumplimiento del contrato concesión, pero no una causa de nulidad.

DECIMO CUARTA.- Respecto a la ley derogada de 1973. Resulta adecuada totalmente al caso, tomando en consideración que el procedimiento para el otorgamiento de la concesión se inicio desde el año de 1992.

DECIMO SEXTA.- Del ahorro en el consumo de energía eléctrica. Pudiera tener vinculación con la eventual falta de cumplimiento del contrato concesión, en el supuesto de que la empresa inconforme no logre generar energía eléctrica mediante el uso de gas del relleno sanitario.

DECIMO SEPTIMA.- Del ahorro en el consumo de energía eléctrica. No se está en presencia de un error en la voluntad de la autoridad municipal. Sino de una probable causal de incumplimiento del contrato, aunado a que es muy discutible la aplicabilidad de la prohibición consagrada en el párrafo quinto del Artículo 27 de la Constitución General de la República.

DECIMO NOVENA.- De las causas de caducidad y revocación de la concesión. Tampoco puede estimarse como error en el otorgamiento de la concesión la insuficiencia en la redacción de las causales de caducidad y revocación, porque en este renglón resultarían aplicables las disposiciones legales y reglamentarias administrativas vigentes en el Estado, por tratarse de un contrato administrativo.

VIGESIMA.- De la forma en que se ejercerá vigilancia y control de la concesión. Es ajeno al error debido a la circunstancia de que no sean suficientemente amplias las normas sobre la vigilancia y control, atento a que también en este rubro, por estar en presencia de un acto administrativo son aplicables las normas legales y reglamentarias de la entidad.

VIGESIMO PRIMERA.- De la resolución de reclamaciones. No tiene la naturaleza de error, habida cuenta de que puede recurrirse a los dispositivos legales y reglamentarios

que se encuentran en vigor en el Estado, para resolver las probables reclamaciones por afectación de derechos y obligaciones que se generen la concesión.

VIGESIMO SEGUNDA.- De la subrogación de derechos entre el Ayuntamiento y los ejidatarios de San Mateo Nopala. No tiene que ver con un probable error del contrato concesión, puesto que este acto administrativo no se rige por disposiciones del Código Civil Local, sino por normas de derecho público.

VIGESIMO TERCERA.- De la subrogación de derechos entre el Ayuntamiento y a Secretaría de Ecología del Gobierno del Estado. No existe error en la voluntad de las autoridades en razón de que no requiere la conformidad de la citada Secretaría, para la subsistencia de esos derechos y obligaciones por tratarse de un instrumento de derecho administrativo.

VIGESIMO CUARTA.- De la municipalización del servicio. No es posible considerar como error en la voluntad de las autoridades el hecho de prohibir esta municipalización, dado que es claro el mandato del Artículo 31, Fracción XIV de la Ley Orgánica Municipal de la entidad, que considera como atribución del Ayuntamiento, municipalizar los servicios públicos en términos de la propia Ley.

VIGESIMO QUINTA.- De las cuotas de acceso al relleno sanitario de Rincón Verde. Es imposible la configuración del error de la autoridad, ya que el hecho de imponer las cuotas, sólo representa la violación al Artículo 53 del Reglamento de Operación y Disposición de Desechos Sólidos de Naucalpan, infracción que sólo pudiera sancionarse en términos de este ordenamiento municipal.

VIGESIMO SEXTA.- De la denominación, personalidad y constitución de la Concesionaria. Tampoco se integra el error en la voluntad de las autoridades, en virtud de que en el contrato concesión, claramente se menciona la empresa concesionaria, con exclusión de cualquier otra sociedad.

VIGESIMO SEPTIMA.- De la falta de registro de DESONA en el Padrón de Proveedores del Estado de México. Es igualmente imposible estimar como causal, tomando en cuenta que dicho requisito se encuentra derogado de la Ley de Adquisiciones , enajenaciones, arrendamientos, mantenimientos y almacenes del Estado.

Lo que significa que de las 27 causales presentadas por el Ayuntamiento de Naucalpan, las siguientes que no fueron enumeradas son procedentes y en consecuencia, validan la declaración de nulidad de la concesión del servicio de limpieza municipal a la empresa Desechos Sólidos de Naucalpan S.A. de C.V.

PRIMERA .- Desde luego que vicio la voluntad del Ayuntamiento la circunstancia de que no hayan formado parte en la escritura constitutiva del 4 de noviembre de 1992, de Desechos Sólidos de Naucalpan las empresas Bryan A. Stirrat and Associates, Global Waste Industries, Sunlaw Energy Corporation y Mexico Diesel Electromotive S.A de C.V., conforme a los artículos 87, 89, 90, 91 y 103 de la Ley General de Sociedades Mercantiles. Este sólo hecho es suficiente para sustentar la nulidad de la referida concesión, dado que la indebida integración de la empresa concesionaria le impedía contar con la suficiente capacidad y experiencia técnica, económica y administrativa para prestar el servicio público de limpieza de manera adecuada, oportuna y eficiente.

SEGUNDA.- También se vició la voluntad del Ayuntamiento, en el ofrecimiento de que el capital social de la Concesionaria se conformaría con la aportación del 45% de las empresa arriba citadas, otro 45% aportado por socios mexicanos y el restante 10% por el propio ayuntamiento; ya que en la realidad dicho capital se integró con la aportación del 80% por personas físicas extranjeras.

TERCERA.- Se actualiza el error en la voluntad del Ayuntamiento, ya que de la misma acta constitutiva de la empresa, se desprende que el Municipio de Naucalpan no figura como socio e integrante de Desechos Sólidos de Naucalpan S.A. de C.V. a la luz de los Artículos 90, 91 y 103 de la Ley General de Sociedades Mercantiles

QUINTA.- Se actualiza el error en la emisión de la concesión, tomando en consideración que los ofrecimientos hechos en la sesión de cabildo del 4 de noviembre de 1994 eran contrarios a la realidad, ya que los socios de la Concesionaria sabían de antemano la existencia de dos actas constitutivas.

SEXTA.- La existencia de dos actas constitutivas de la empresa concesionaria, denota el posible propósito de confundir a las autoridades municipales y no cumplir con los ofrecimientos formulados.

DECIMO SEGUNDA.- También es evidente que se vició la voluntad del Ayuntamiento, en el entendido de que el servicio público de limpia se prestaría con eficiencia, regularidad y estabilidad, lo que resultó contrario a la realidad.

DECIMO TERCERA.- Existe error en la voluntad de los integrantes del Ayuntamiento, ante la falta de acreditación de los socios extranjeros de su capacidad para tener este carácter, en los términos de los artículos 34, 42, 48, 52 y 60 de la Ley General de Población.

DECIMO QUINTA.- Nuevamente se actualiza el error en la voluntad de la autoridad municipal, ya que contrariamente al ofrecimiento que se les hizo en las cláusulas vigésima segunda y trigésima tercera del contrato concesión, se les obligo a entregar a la empresa concesionaria diversas cantidades de dinero, parque vehicular y equipamiento de limpieza.

DECIMO OCTAVA.- Hubo error de la autoridad municipal, al transferir parque vehicular y equipamiento de limpia sin haber obtenido autorización específica de la Legislatura Local, conforme al Artículo 31 fracción XXVI de la Ley Orgánica Municipal de la entidad.

Resolviendo que se declara la validez del procedimiento administrativo de nulidad de la concesión otorgada a Desechos Sólidos de Naucalpan S.A. de C.V. para la prestación del servicio público de limpia.

Con lo que el ayuntamiento de Naucalpan resolvía a su favor este proceso, del cual lejos de haber obtenido un beneficio para la ciudadanía por la mejora del servicio de limpia municipal, había pagado altos costos políticos, económicos y sociales, como lo describiremos en las consecuencias ocasionadas por la concesión del servicio de limpia.

5.5.2. Amparo de la empresa Desechos Sólidos de Naucalpan.

El día 12 de diciembre de 1994, el representante legal de DESONA promovió juicio de amparo en contra de la resolución emitida por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ante el Tribunal Colegiado del Segundo Circuito en Materia Administrativa.(Consideración 40)⁴³.

De manera simultánea al amparo hecho por DESONA, se realizó un proceso de negociación, pues debido a la presencia de socios estadounidenses, el caso adquirió un carácter internacional y se presionó al municipio de manera directa por parte de autoridades federales y estatales mexicanas e indirecta por parte de funcionarios estadounidenses.⁴⁴

5.5.3. Resolución Definitiva

Por lo que el 6 de Marzo de 1995, el cabildo naucalpense autorizó por unanimidad que el Presidente Municipal firmara con DESONA un convenio de validez internacional, por 1.5 millones de dólares. Sin embargo el Ayuntamiento no realizó el pago debido a 3 causas:

1. No contaba con los recursos financieros, ya que significaba un alto porcentaje de su presupuesto.
2. La Federación no se los proporcionó a pesar de ser la que realmente estaba interesada en esa salida.

⁴³ Consideraciones... *op. cit.* p.15

⁴⁴ Alberto Aguirre y Miguel Cabildo. "Lío Judicial y diplomático por una recolectora de basura en Naucalpan" Proceso, núm. 923, 11 de julio de 1994, p. 41-42

3. El Ayuntamiento siempre insistió en que el caso se resolviera en el panel del Tratado de Libre Comercio, porque existen suficientes elementos para sustentar la necesidad de anular la concesión.

El 23 de Mayo de 1995, el Ayuntamiento obtuvo una sentencia a su favor en el juicio de amparo (tercera y última instancia nacional). De esta determinación tan sólo me fue posible recabar la hoja en la que se lee el veredicto final del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal y Administrativa del Segundo Circuito. Que a la letra dice:

"La justicia de la Unión no ampara ni protege a Desechos Sólidos de Naucalpan, sociedad anónima de capital variable en contra de los actos y autoridad señalada en el primer resultado de esta ejecutoria"⁴⁵

Al respecto cabe citar al Licenciado Enrique Jacob Rocha, Presidente Municipal de Naucalpan: "Para la administración que me honro en presidir, uno de los asuntos de mayor trascendencia en estos dos primeros años de gobierno, fue sin duda la revocación de la concesión otorgada a la empresa DESONA para prestar el servicio de recolección y disposición final de desechos sólidos.

Después de casi 18 meses de intensas disputas en el ámbito jurídico, que incluyeron sentencias favorables en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y en el Juicio de Amparo interpuesto por DESONA contra las citadas sentencias, el Honorable Ayuntamiento dio por finiquitado el asunto sin haber cedido a las exageradas pretensiones de indemnización formuladas por la empresa.

Gracias a este exitoso proceso el Ayuntamiento retomó la prestación del servicio y evitó que se consumara un magno engaño a las autoridades y ciudadanía de Naucalpan."⁴⁶

⁴⁵ Página 43 del citado documento.

⁴⁶ H. Ayuntamiento de Naucalpan. *Segundo Informe de Gobierno*. México, 1995. 106 pp. p.25

Sin embargo como veremos más adelante, en el ámbito social del municipio se escuchaban argumentos en el sentido de que el ayuntamiento si estaba pagando una indemnización a la Concesionaria, a lo que en repetidas ocasiones, éste rechazó enfáticamente.

5.6. La participación ciudadana

A lo largo de todo el proceso de concesión y reversión, la ciudadanía fue pieza clave para la definición de líneas de acción del gobierno municipal, ya fuera con sus escritos, manifestaciones y quejas por la inoperancia del programa de DESONA o por sus pronunciamientos en diversos foros de discusión.

Al respecto hubo un hecho que impulsó el desarrollo del proceso a favor de la autoridad municipal, y sentó las bases para la participación ciudadana en el futuro inmediato respecto al problema de DESONA. El 23 de Marzo de 1994 las Asociaciones de Colonos y Consejos de Participación Ciudadana del Municipio manifestaron públicamente al C. Presidente de la República, al C. Gobernador del Estado y al C. Presidente Municipal, su apoyo a la determinación del cabildo en que aprobó el inicio del trámite para terminar la concesión a DESONA. (Consideración 17)⁴⁷

Acciones como esta, dieron muestra del enorme potencial de movilización política que tienen las diversas asociaciones vecinales en el municipio de Naucalpan, que a la par de todo este proceso, también se dieron tiempo para manifestarse en contra de un programa tendiente a privatizar ciertas actividades en el servicio público municipal de agua potable y alcantarillado. Proceso en el cual, también se vieron favorecidos gracias a su capacidad de organización y al apoyo de casi la totalidad de representantes vecinales. Con lo que queda de manifiesto que en todo proceso privatizador, se deberá considerar siempre y en todo lugar, la participación ciudadana, quien es al final de cuentas, la que mejor juzgará el desempeño de las autoridades.

⁴⁷ *Ibid* p.5

5.7. Los medios de comunicación

La participación de los medios de comunicación a nivel nacional y local fue notable y abundante, haciendo eco de la preocupación de diversos líderes de opinión en las comunidades, funcionarios públicos y analistas políticos, de que la administración 1994-1996 no estaba plenamente convencida de las formas en que se dio la decisión de emprender el proyecto de concesionar el servicio de limpia. Existieron grupos que afirmaron la inoperancia del mismo, acusando inclusive a la anterior administración de ineficiente, al no haber detectado a tiempo las anomalías con las que pretendía trabajar la Concesionaria.

Así desde un principio se mencionaba que el entonces Candidato priísta a la Gubernatura del Estado de México, Emilio Chuayffet Chemor, al realizar una gira por el municipio de Naucalpan, advertía que este municipio sería piloto de un proyecto en el que la iniciativa privada sea concesionada para la prestación de servicios públicos, para asegurar así su adecuada calidad.⁴⁸

En una nota publicada en *El Universal*⁴⁹ el entonces Director General de Servicios Públicos Municipales, advertía que se vivía una situación ecológica de emergencia ante la invasión de más del 90% de las barrancas municipales de basura doméstica. Por lo que la empresa concesionaria para el manejo, recolección, tratamiento y disposición final de desechos sólidos en Naucalpan, cuenta con un plazo de 6 meses para demostrar su efectividad, de lo contrario esta concesión pudiera ser revocada.

No obstante el municipio implementó el programa emergente de recolección de desechos sólidos⁵⁰ para el cual fue necesaria la contratación de camiones particulares para esta recolección, la limpieza de todas las tolvas municipales, al mismo tiempo

⁴⁸ "En Naucalpan la IP prestará servicios públicos para garantizar su calidad" *Ovaciones*. 10 de Mayo de 1993.

⁴⁹ Rebeca Jiménez Jacinto. "Enfrenta Naucalpan una situación de emergencia ecológica: Esteban Espinoza" *El Universal*. 26 de Enero de 1994. Sección E. p. 3

⁵⁰ "Regularizada en Naucalpan la recolección de basura" *Diario de México*. 26 de Enero de 1994. p. 1

exhorto a los naucalpenses para que reporten cualquier anomalía e irregularidad en la prestación de este servicio.

De las quejas de la ciudadanía por la ineficiente prestación del servicio de limpia, en la colonia Independencia se hacía la denuncia de que el camión recolector tardaba más de 15 días en realizar su recorrido por esta colonia. Argumentando que el principal problema era que los camiones se descomponen frecuentemente y los choferes argumentan que en el municipio no hay dinero para repararlos.⁵¹

Autoridades del Tribunal de Justicia fallaron a favor del Ayuntamiento de Naucalpan y contra la empresa "estadounidense" DESONA, quien había interpuesto una amparo y pedía la indemnización de 1.5 millones de dólares por supuestos daños a terceros. Así el Ayuntamiento quedó exento de pagar la mencionada cantidad por la nulidad de la concesión del procesamiento de 2,800 toneladas de basura que se generan diariamente en el municipio.⁵²

Sin embargo se llegaron a saber rumores de que el Ayuntamiento estaba pagando en abonos a los dueños de DESONA, por una premeditada pifia jurídica y para evitarse más problemas, así lo advertía la Unión Naucalpense de Asociaciones de Colonos (UNAC)⁵³

A nivel nacional, el 19 de Junio de 1994 en La Jornada se mencionaba ya la posibilidad de que el Ayuntamiento de Naucalpan enfrentara un juicio en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC). Mencionándose que la empresa aseguraba que se trataba de un caso de expropiación, situación que de comprobarse el Ayuntamiento tendría que pagar una indemnización multimillonaria en dólares.

⁵¹ Anabel Fernández "Tarda 15 días camión recolector" *Reforma*. 26 de Enero de 1994. Sección B. p. 6

⁵² Ayuntamiento de Naucalpan. "Pierde DESONA fallo ante Tribunal" *Por un Nuevo Naucalpan*. 17 de Mayo de 1995. p.3

⁵³ David Jiménez "Jacob Rocha y Mario Ruiz de Chávez, cómplices en la corrupción y el fraude" *Vocero de un nuevo día*. 26 de Marzo de 1995. p. 1, 4.

A lo que la parte mexicana alegaba en su favor que no había tal expropiación sino que todo se reducía a un simple incumplimiento de contrato por parte de la Concesionaria.

Hay que hacer la observación de que si DESONA recurre al arbitraje internacional, el gobierno naucalpense estaría erogando 10 mil dólares diarios tan sólo por los honorarios de los arbitros, más gastos de ejecución.⁵⁴

Ya para finales de la administración 1994-1996, los rumores de que nuevamente se intentaría concesionar el servicio de limpia, tomaban forma al mencionarse que en una sesión privada de cabildo se determinó que un particular tendrá la concesión del manejo, recolección y disposición final de basura en este municipio. Extraoficialmente se dijo que se licitaría públicamente a nivel nacional para que la empresa ganadora empiece a trabajar desde el 23 de Septiembre de 1996.⁵⁵

Luego de afirmar que el manejo de la basura que se genera en Naucalpan no se dejará en manos particulares y reiterar que el Ayuntamiento seguirá prestando este servicio público a los pobladores del municipio, el Director General de Servicios Públicos, el Licenciado Rogelio Díaz Castillo, explicó que en un predio de 50 hectáreas en acuerdo de cabildo se autorizó la construcción del primer relleno sanitario privado en todo el Estado de México. Lo anterior manifestó que se debía a la falta de dinero de las autoridades para la construcción de una obra de tal magnitud y al compromiso del Ayuntamiento con los vecinos de San Mateo Nopala para cerrar definitivamente el tiradero de Rincón Verde.⁵⁶

Al respecto existieron como en todo proceso de privatización, opiniones encontradas al respecto, mencionándose de que en Naucalpan no se entendió la

⁵⁴ Rolando Allende "La justicia federal dio el golpe de gracia a DESONA" *La Entrevista*. 25 de Mayo de 1995.

⁵⁵ Luis Alfredo Andrade de León. "Ceden a un particular control y manejo de basura en Naucalpan" *La Jornada* 17 de Julio de 1996.

⁵⁶ Angel López Rivera. "Sobre el nuevo tiradero de basura...La IP sólo construirá el relleno sanitario de Naucalpan; la comuna prestará el servicio" *Entrevista*. 25 de Julio de 1996. p. 9

lección que arrojó el no terminado proceso contra DESONA, que tantos dolores de cabeza le significó al Presidente Municipal y tanto dinero le costó a los contribuyentes naucalpenses, que ahora se pretende concesionar la recolección de desechos sólidos municipales. Entregando al más puro estilo tecnócrata la prestación de los servicios públicos municipales a la iniciativa privada.⁵⁷

5.8. El servicio de limpia municipal en Naucalpan, durante y después del proceso de concesión y reversión

Durante el tiempo que duró todo el proceso del Ayuntamiento contra DESONA, la Dirección General de Servicios Públicos hizo todo lo posible para que el servicio municipal de limpia no se viera disminuido significativamente, al contrario se mantuvieron y formalizaron programas de trabajo, tendientes a eficientar la prestación del mismo a la ciudadanía naucalpense. En ese sentido, esta Dirección General se abocó a dirigir los siguientes programas: Viva Bonito, Naucalpan Limpio, Programa Emergente de Limpieza de Lotes Baldíos y las Jornadas Sabatinas de Limpieza integral, todos ellos destinados a ofrecer servicios integrales y de calidad a todas y cada una de las comunidades del municipio.

Para 1994, de los 113 camiones existentes, sólo 29 se encontraban en buenas condiciones de uso, 62 presentaban problemas mecánicos constantes y 24 estaban fuera de servicio, por lo que al iniciarse las gestiones de la nueva administración (1994-1996), se ratificaba la necesidad de concesionar la prestación del servicio de limpia, detectada en la anterior administración.⁵⁸

Con la finalidad de subsanar el enorme problema de los vehículos sumamente desgastados, a mediados de 1994 se adquirieron 25 unidades nuevas compactadoras de basura y se puso en práctica un programa de mantenimiento preventivo y correctivo del parque vehicular de limpia, llevándose a cabo 32 reparaciones mayores y un

⁵⁷ Iván Ramabach. "La privatización de los servicios municipales: Forma de eludir obligaciones de alcaldes" *La Entrevista*. 7 de Septiembre de 1995. p.1,18

⁵⁸ H. Ayuntamiento de Naucalpan. *Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996*. p. 61-62

promedio mensual de 65 menores, con lo cuál se logró incrementar el promedio de recolección de basura aproximada de 1200 a 1466 toneladas diarias. Para 1995 las rutas de recolección se habían incrementado a 137 con igual número de unidades recolectoras.⁵⁹

En relación con el tiradero de Rincón Verde, en 1995 se contrató maquinaria pesada para el cubrimiento adecuado de la basura depositada ahí, se instalaron y se mantuvieron en constante mantenimiento tubos para el desfogue de biogas y evitar incendios, se adecuaron las vialidades de acceso y se adecuo un sistema eficiente para la captación de los lixiviados. Al mismo tiempo se han estado realizando estudios geológicos, geohidrológicos y de geotecnia para identificar los sitios más adecuados para la instalación de un nuevo relleno sanitario.⁶⁰

Desde el punto de vista normativo y con la finalidad de procurar la concientización ciudadana respecto al manejo de la basura, se puso a consideración del cabildo un paquete de reformas para la aplicación del Reglamento de Limpia, proponiéndose que las autoridades vecinales funcionaran como órganos auxiliares para notificar infracciones a éstos.⁶¹

Así mismo a lo largo de la administración 1994-1996 y por instrucciones del propio Gobernador del Estado, se desarrollo el proyecto para la construcción de un centro de transferencia de desechos sólidos, con el que se estimaba incrementaría en un 50% la eficiencia del servicio de limpia en 130 comunidades de la zona popular del municipio y disminuir el costo operativo del servicio al reducir el número de viajes al centro de disposición final y el trayecto que recorren las unidades recolectoras de basura.

⁵⁹ Dirección General de Servicios Públicos. *Propuesta para el Primer Informe de Gobierno*. Noviembre 1994

⁶⁰ Dirección General de Servicios Públicos. *Informes de Trabajo 1994-1995*.

⁶¹ Dirección General de Servicios Públicos. *Avances y perspectivas de los servicios públicos municipales* Marzo de 1995

Al mismo tiempo y en respuesta a un grupo de ciudadanos que se oponía a la construcción de esta obra, por considerarla como una instalación en la que se generaría mayor cantidad de basura en la zona, se tenía contemplado construir a un costado del centro de transferencia, un parque recreativo, deportivo y ecológico, con un área de 23,500 m² que beneficiaría a más de 35,000 habitantes de la zona popular.

Las gestiones para el inicio de esta obra se quedaron rezagadas a partir de la crisis económica de finales de 1994, y la administración municipal se quedó en espera de que el Gobierno estatal entregara los recursos económicos para su realización.⁶²

Administrativamente la forma directa de prestar los servicios públicos, entre ellos el de limpia, se daba a través de 8 Delegaciones Administrativas, que se encontraban con múltiples carencias y con una estructura administrativa inadecuada. Para tal efecto se crearon dos Subdirecciones de Delegaciones, una para coordinar y dirigir los programas de trabajo de 5 Delegaciones de la zona norte del municipio con el 90% de las colonias de la zona residencial o consolidada; y la otra para 3 Delegaciones de la zona sur, con un 90% de las colonias de la zona popular o en consolidación. Así mismo se creó una nueva Delegación Administrativa que se encarga de toda la zona central del municipio, con lo que la atención y capacidad de respuesta a problemas específicos por zonas, ha aumentado considerablemente.⁶³ Al mismo tiempo y para apoyar la eficientización del servicio de limpia, se formaron las Subdirecciones de Mantenimiento y de Planeación.⁶⁴

Para 1995, se tenía contemplado iniciar la mecanización del servicio de barrido, con el cual se vería eficientado en su conjunto la limpieza de calles y avenidas principales.

⁶² Dirección General de Servicios Públicos. *Propuesta para el Primer Informe de Gobierno*. Noviembre de 1994

⁶³ Dirección General de Servicios Públicos. *Investigación del Colegio Mexiquense*. Diciembre de 1994

⁶⁴ Dirección General de Servicios Públicos. *Propuesta para el Primer Informe de Gobierno*. Noviembre de 1994

Es necesario mencionar que de acuerdo al Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996, en materia de servicios públicos y limpia en particular, se cumplieron en su totalidad las metas señaladas en el mismo.⁶⁵

5.9. Lecciones del proceso de concesión y reversión

Para concluir el presente capítulo me gustaría agregar algunas reflexiones personales en torno a las consecuencias que sufrió esta entidad municipal, al cabo de casi 5 años en que se desarrolló el proceso de concesión y después de reversión del servicio de limpia en Naucalpan, consecuencias que marcaran sin duda alguna un precedente en la historia de la administración de los servicios públicos municipales en nuestro país. Debido a la forma en que se realizó todo el proceso, el acercamiento de la iniciativa privada, la participación de la inversión extranjera, la falta de conocimiento de algunas autoridades municipales, los errores detectados, la sospecha de que algunas autoridades habían actuado ineficientemente, el proceso legal que ocasionó, la intervención de autoridades federales y del gobierno de los Estados Unidos, etc.

En un futuro proyecto de concesión del servicio de limpia, no deberá dejarse de lado el tratamiento de desechos tóxicos y peligrosos, cosa que en el proceso analizado jamás fue abordado con la profundidad que se requiere. Así mismo deberá analizarse la adquisición de equipo adecuado y conveniente a cada zona habitacional, comercial e industrial del municipio y no adquirir vehículos sin ningún estudio previo.

A lo largo de todo el proceso existieron versiones de que la concesión estuvo viciada, y en franco desprestigio de las autoridades municipales de la administración 1991-1993, dejando a sus antecesores la responsabilidad de despejar todos estos argumentos, lo cual costó mucho dinero, tiempo y esfuerzo.

Es innegable que el Ayuntamiento erogó una importante cantidad monetaria por concepto de costos administrativos, no solo del personal municipal de las diferentes áreas como Jurídico, Gobierno, Desarrollo Económico, Secretaría del Ayuntamiento y

⁶⁵ H. Ayuntamiento de Naucalpan. *op. cit.* p 31

Servicios públicos, destinados al análisis y propuestas de líneas de acción para resolver el problema de DESONA, ofreciendo al mismo tiempo un servicio público de limpia eficiente. Sino además la contratación de despachos privados para el asesoramiento legal federal e internacional, de lo cual tan sólo por concepto de asesoría legal ante las instancias del gobierno de los Estados Unidos, el Ayuntamiento de Naucalpan gastó más de trescientos mil pesos en tan sólo un periodo aproximado de 6 meses.

Por otra parte la utilización de contenedores para la recolección de basura, en zonas industriales y populares ha sido una preocupación constante por varias administraciones municipales, ya que en el caso de las zonas industriales generalmente utilizan espacios de la vía pública para la instalación de estos, ocasionando entre otras cosas, accidentes peatonales, congestionamientos viales y falta de pago de derechos por uso del suelo. Mientras que en las zonas populares existe el grave inconveniente de que por uso y costumbre los citados contenedores han sido utilizados como tiraderos a cielo abierto, ya que la implementación de horarios es rebasada por la incidencia ciudadana de depositar sus desechos sólidos a cualquier hora, ocasionando con esto problemas de salud y de impacto ambiental.

En cuanto a la participación ciudadana, nuevamente se sentó precedente de la enorme politización y movilización que tiene la ciudadanía naucalpense, ya que gracias a su participación se denoto la capacidad cuestionable de DESONA para ofrecer eficientemente un servicio de limpia a una sociedad cada vez más y mejor organizada.

A partir de esta concesión, las autoridades municipales aprendieron bien la lección de asesorarse adecuadamente sobre la participación de la iniciativa privada en el suministro de servicios a la comunidad, en una sociedad cada vez más preparada, organizada y consciente de sus alcances; aprendieron también que no por el simple hecho de que venga una empresa nacional o internacional, esta será mejor que el propio gobierno, dándose cuenta que la privatización por sí sola no vendrá a resolver problemas tan añejos como el manejo de desechos sólidos, que se requiere la

conurrencia adecuada de mecanismos legales, sociales, políticos, económicos y culturales, no sólo a nivel nacional sino inclusive internacional.

Otra gran lección que deja el citado proceso de concesión es el referente a la imperiosa necesidad de gobierno y sociedad, por incorporar en sus políticas públicas el enorme reto que representa la concientización de la ciudadanía, ampliando los niveles de cultura urbana y convivencia ciudadana, al combatir la enorme costumbre que tiene la población de depositar sus desechos sólidos indiscriminadamente en cualquier hora y en cualquier lugar.

Situación que se logrará solo a través de políticas adecuadas primero, de información, difusión y concientización de la importancia que representa la prestación del servicio público de limpia, pasando por un adecuado equipamiento para ofrecer un servicio eficiente. Sólo así a través de cultura, aplicación efectiva de los recursos públicos, aplicación reglamentaria y promoción de leyes para la corresponsabilidad en el manejo de los desechos entre productores y consumidores finales de productos, estaríamos en disposición de combatir el enorme problema de la basura.

Por lo que se requerirá de un gran esfuerzo por parte de sociedad y gobierno para resolver satisfactoriamente el problema de la basura, para el que las autoridades del municipio de Naucalpan han trabajado constantemente, de lo cual a continuación se expondrán las expectativas que se ofrecen para eficientar la prestación de este servicio a nivel nacional en general y para este municipio en particular.

FUENTES DE DOCUMENTACION

Aguirre Alberto y Miguel Cabildo. *"Lío Judicial y diplomático por una recolectora de basura en Naucalpan"* Proceso, núm. 923, 11 de julio de 1994, p. 41-42

Allende Rolando *"La justicia federal dio el golpe de gracia a DESONA"* La Entrevista. 25 de Mayo de 1995.

Andrade de León Luis Alfredo. *"Ceden a un particular control y manejo de basura en Naucalpan"* La Jornada 17 de Julio de 1996.

Ayuntamiento de Naucalpan.

Contrato concesión de la prestación del servicio público de limpia, recolección, transporte, reciclaje, aprovechamiento y disposición final de desechos y residuos habitacionales, comerciales e industriales, así como el diseño, construcción y operación de los sitios de disposición final (Rellenos sanitarios y otros) de tales desechos sólidos y residuos, y del aprovechamiento y explotación por cualquier medio legal de tales desechos y residuos y de sus subproductos, que realiza en sus fases de recolección, transporte, reciclaje, relleno sanitario y procesamiento de los desechos sólidos y demás servicios que sea necesario aumentar en relación con una prestación eficiente de servicios públicos. Noviembre 15 de 1993. 24 pp.

Consideraciones para iniciar procedimiento administrativo contra la empresa Desechos Sólidos de Naucalpan S.A. de C.V. (DESONA) 15 pp.

Dirección General de Servicios Públicos. *Avances y perspectivas de los servicios públicos municipales.* Marzo de 1995

Dirección General de Servicios Públicos. *Informes de Trabajo 1994-1995.*

Dirección General de Servicios Públicos. *Investigación del Colegio Mexiquense.* Diciembre de 1994

Dirección General de Servicios Públicos. *Propuesta para el Primer Informe de Gobierno.* Noviembre 1994

"Pierde DESONA fallo ante Tribunal" *Por un Nuevo Naucalpan*. 17 de Mayo de 1995. p.3

Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996. 154 pp.

Secretaria del Ayuntamiento. *Certificado de cabildo 1762*. 10 de Noviembre de 1992. 4 pp.

Segundo Informe de Gobierno. México, 1995. 106 pp.

Conde Bonfil Carola. *Innovación financiera y participación ciudadana: el caso de Naucalpan de Juárez*. El Colegio Mexiquense. México. 1996. 268 pp

Desechos Sólidos de Naucalpan S.A. de C.V. "Programa de operaciones" Anexo 1 al Contrato Concesión del servicio de limpia en Naucalpan. Noviembre 1993. 23 pp.

"En Naucalpan la IP prestará servicios públicos para garantizar su calidad" *Ovaciones*. 10 de Mayo de 1993.

Fernández Anabel "Tarda 15 días camión recolector" *Reforma*. 26 de Enero de 1994. Sección B. p. 6

Gobierno del Estado de México.

Tribunal de lo Contencioso Administrativo. *Resolución del procedimiento administrativo de la nulidad de la concesión otorgada a la empresa Desechos Sólidos de Naucalpan, para la prestación del servicio de limpia municipal*. 17 de Noviembre de 1994. 26 pp.

Hernández Gaona Pedro. *Derecho Municipal*. México, UNAM, 77 pp.

"Hecho: Cancelarán la concesión de la basura en Naucalpan" *El Sol de Toluca*, 9 de Marzo de 1994, pp. 1-8A

Jiménez Jacinto Rebeca. "Enfrenta Naucalpan una situación de emergencia ecológica: Esteban Espinoza" *El Universal*. 26 de Enero de 1994. Sección E. p. 3

Jiménez David. "Jacob Rocha y Mario Ruiz de Chávez, cómplices en la corrupción y el fraude" *Vocero de un nuevo día*. 26 de Marzo de 1995. p. 1,4.

López Rivera Angel. "Sobre el nuevo tiradero de basura...La IP sólo construirá el relleno sanitario de Naucalpan; la comuna prestará el servicio" *Entrevista*. 25 de Julio de 1996. p. 9

Ramabah Iván. "La privatización de los servicios municipales: Forma de eludir obligaciones de alcaldes" *La Entrevista*. 7 de Septiembre de 1995. p.1,18

"Regularizada en Naucalpan la recolección de basura" *Diario de México*. 26 de Enero de 1994. p. 1

CAPITULO 6

PROPUESTAS DE FACTIBILIDAD PARA LA CONCESION DEL SERVICIO DE LIMPIA EN NAUCALPAN

El último capítulo de esta investigación tiene como objetivo, estudiar los proyectos de factibilidad teóricos y prácticos existentes para la concesión de los servicios públicos municipales en México y Estados Unidos, este último debido a que es el país en que más se ha recurrido a esta instancia y por ende donde se han mostrado más y mejores resultados. En particular se analizarán las expectativas para la concesión del servicio de limpia en el municipio de Naucalpan, determinando sus alcances y perspectivas en base a su cobertura, eficiencia y costos. Para concluir con un análisis prospectivo del problema de la basura en este municipio, así como el planteamiento de algunas propuestas de solución.

6.1. El Municipio ante la elección de privatizar

En nuestro país, es casi una demanda generalizada entre el ámbito municipal, que la escasez de recursos siempre será mayor no importando su monto. Ante la incertidumbre del funcionario municipal en materia financiera, se han buscado diversas formas de lograr efficientar los recursos y en el mejor de los casos, lograr un ahorro de los mismos.

Con la creciente demanda de servicios por parte de la población municipal, muchas veces producto de los flujos migratorios que vienen a desarrollar nuevos polos

de asentamientos humanos, los funcionarios se encuentran ante una opción: privatizar los servicios. Bajo un estudio realizado por John Donahue¹ se encontró que la decisión principal que permite a los funcionarios decidir privatizar un servicio, es la disminución de los costos al elevar su calidad y cobertura, y la eventual eficiencia en la prestación por parte de los particulares.

Ante esta tónica de ideas por decidir privatizar algún servicio, surge la siguiente pregunta: ¿Qué condiciones se requieren para privatizar un servicio?

1) Para responder a esto, se tiene que observar en un primer término, que las demandas de servicios por parte de la población sean tales que los funcionarios vía un diagnóstico, denoten que el municipio como tal es incapaz de proveerlos satisfactoriamente. Esto es posible siempre y cuando se realicen las siguientes consideraciones:

- Haciendo una serie de relaciones entre ingresos propios contra egresos por costo de servicio, así como la rentabilidad y crecimiento del mismo.
- Analizar si la infraestructura actual es suficiente para la prestación del servicio y en caso negativo relacionarlos con sus finanzas, a efecto de poder proyectar a futuro la posibilidad de incrementar la infraestructura que sea adversa, y poder pensar en alternativas de prestación.
- El Ayuntamiento debe ser capaz de distinguir firmas privadas entre la sociedad, capaces de erogar tal magnitud de recursos, previo acuerdo en la prestación de algún servicio u obra. En este punto se debe hacer énfasis en el tipo de firma a contratar, poniendo especial atención en su experiencia en el ramo, capacidad de cobertura presente y a futuro, posibilidades de inversión en la región y tiempos en los que dure su contratación.

¹ Donahue John. *The Privatization Decision*. Universidad de Harvard. 1989. Citado por José Mejía Lira. *Problemática y Desarrollo Municipal*. Plaza y Valdés. México. 1994 243 pp. 216-219 p.

- Se deberá analizar que los destinatarios del servicio estén dispuestos a pagarlo o en su defecto que el Ayuntamiento financie parte de la prestación del servicio o en todo caso el municipio cubra su totalidad.

Con estas primeras condicionantes y en base a un análisis jurídico de la privatización, el Ayuntamiento ya puede estar en posibilidad de prever una eventual concesión y pensar en estrategias para implementarla.

2) El Ayuntamiento deberá considerar un “perfil del prestador” del servicio, con la inclusión de las siguientes variables a considerar:

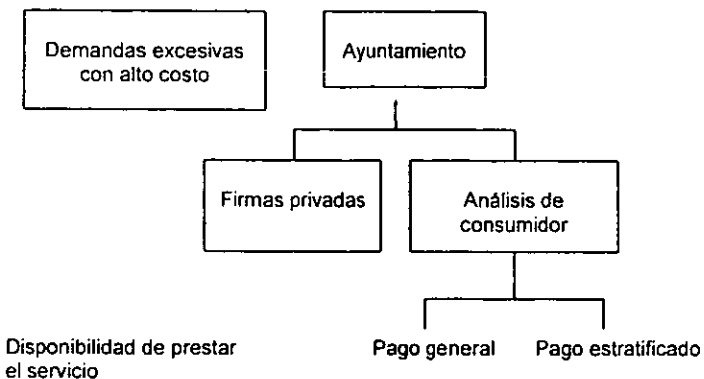
- a) Capacidad de infraestructura del prestador.
- b) Conocimiento del prestador del servicio.
- c) Análisis financiero de la modalidad del pago, es decir si la cuota es igual a pagar por toda la población o, si se estratifica por zonas de ingreso para establecer cuotas. Esto es variable solamente en aquellos casos que las autoridades decidan que la población pague una cuota por el servicio.
- d) Capacidad de cobertura
- e) Calidad y durabilidad
- f) Impacto entre la población

Con la contemplación de estas variables básicas es posible llegar a realizar un concurso, convocando a firmas privadas a que lleven a cabo el servicio, a efecto de tener diversas alternativas al momento de elegir a la organización que lo proveerá.

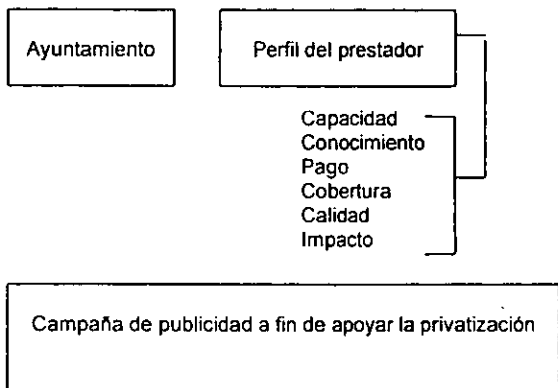
Además es importante recordar que la privatización, siempre implicará un proceso paralelo de ajustes en el marco normativo y de regulación, que sirve para confirmar que lo que era público y ahora es privado, se esté realizando eficientemente de acuerdo a lo que previamente se programó. En el siguiente esquema se describe la etapa de gestación de la privatización, el diseño de la misma (perfil del prestador) y su implementación.

DIAGRAMA 4
GESTACION DE LA PRIVATIZACION

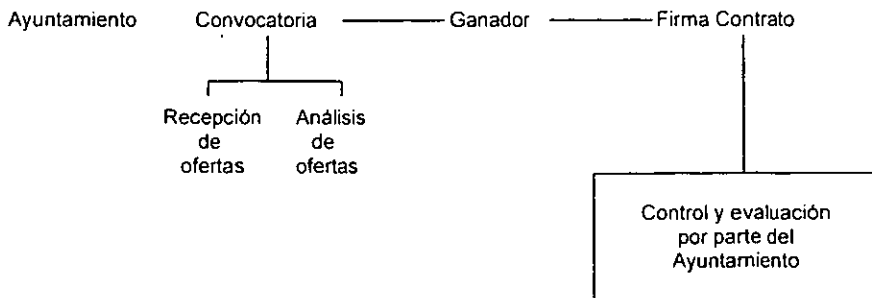
GESTACION :



DISEÑO :



INSTRUMENTACION :



FUENTE: Mejía Lira. *Op.Cit.* p 219

6.2. Hacia donde va la privatización en los municipios

En términos generales, para Mejía Lira ² se observan las siguientes vertientes :

- a) La privatización pretende otorgar de manera constante la prestación de algún servicio en el municipio.
- b) Disminuir la carga financiera del Ayuntamiento.
- c) Menor dependencia de las participaciones federales.
- d) Otorgarle a la sociedad la capacidad de participar en la gestión municipal.
- e) Desarrollar actividades económicas.
- f) Crear un clima de competencia.

En resumen ante la creciente demanda de servicios municipales, el gasto público puede ser disminuido vía la privatización, el decidir privatizar la prestación de un servicio u obra recoge la idea tan actual de la participación ciudadana, ya no sólo como demandante sino como un agente que quiere ser partícipe del cambio.

Es claro que ante cualquier privatización al municipio le acarrearán cambios significativos, trayendo un posible ahorro en el erario público, posible de ser destinado a otros rubros de mayor incidencia social.

Por otra parte no hay que olvidar que la privatización en ningún momento es una panacea, ya que como vimos en el capítulo anterior, no siempre se verán los resultados deseados, pero si es una alternativa viable que se puede considerar para la prestación de los servicios municipales, en donde la creatividad y marco legal del funcionario son sus únicas limitantes.

6.2.1. Como privatizar los servicios públicos

Respecto a la incertidumbre de cómo procede un funcionario público que desea hacer una privatización para mejorar tanto el gobierno como las condiciones de la

² Mejía Lira *op.cit.* p.218

sociedad, Savas ³ plantea que se pueden seguir cuatro estrategias generales, interrelacionadas y que se apoyan mutuamente:

1. El gobierno debe alentar al mercado y las organizaciones de voluntarios para que suministren los bienes y servicios que él provee en el presente. Esto es un traspaso de cargas que puede llevarse a cabo mediante diversos mecanismos como la desincorporación.
2. Cuando la injerencia permanente del gobierno resulta necesaria, debe reducirse su papel mediante una devolución es decir, mediante un uso mayor del sector privado a través de bonos, franquicias y contratos.
3. Deben cobrarse recargos al usuario siempre que sea posible para hacer más evidente el verdadero costo de los servicios gubernamentales y estimular, de esta manera, el interés por sistemas alternativos.
4. Deben introducirse y promoverse la competencia siempre que sea posible, y hay que disolver los monopolios gubernamentales. La anulación de reglamentos constituye un útil instrumento para lograrlo.

Y por supuesto, siempre se deberá tener en cuenta que la privatización constituye más un acto político que económico.

6.3. Ventajas de la contratación de los servicios públicos

La contratación es quizás la forma más común de privatización en los Estados Unidos y, por lo tanto se le conoce bien. Cuando el contratista tiene que invertir un gran capital en la actividad, se necesita un contrato a largo plazo que permita amortizar el capital. Pero esto ofrece al contratista la oportunidad de actuar estratégicamente; realizar una obra de calidad inferior al principio del periodo y de calidad superior hacia el final, cuando se aproxime el momento de renovar el contrato.

La contratación es factible y funciona bien bajo el siguiente conjunto de condiciones:

³ Savas *op.cit.* p. 410

1. La obra que va a realizarse esté especificada sin ambigüedades.
2. Haya diversos productos potenciales y exista o pueda crearse y mantenerse un clima competitivo
3. El gobierno pueda controlar la actividad del contratista y,
4. Se incluyan y hagan cumplir términos apropiados en el documento contractual

De todas las opciones de la privatización, los contratos han generado mayores discusiones. Al respecto, se ha dedicado una considerable atención académica a las diferencias teóricas en cuanto a la motivación y desempeño de las organizaciones públicas y privadas, tal y como lo cita Savas ⁴

Los argumentos de los defensores y opositores de la contratación pueden resumirse de la siguiente forma, con la observación de que, muchos de estos argumentos se hallan en contradicción directa y la mayoría pueden ser revertidos por cada parte expositora.

⁴ Savas *op.cit.* p.171

CUADRO 11
COMPARATIVO ENTRE LOS DEFENSORES DE LA CONTRATACION
Y DEL SERVICIO GUBERNAMENTAL

DEFENSORES DE LA CONTRATACION	DEFENSORES DEL SERVICIO GUBERNAMENTAL
<p>1. La contratación es más eficiente porque:</p> <p>a) Pone en movimiento a las fuerzas competitivas y hace que el mercado presione a los productores ineficaces.</p> <p>b) Permite una mejor administración, libre de la mayoría de las influencias que son características de las organizaciones abiertamente políticas.</p> <p>c) Los costos y beneficios de las decisiones administrativas son más evidentes para quien toma la decisión, cuyo propio provecho se encuentra frecuentemente comprometido</p>	<p>1. La contratación es más costosa por:</p> <p>a) La existencia de corrupción en la concesión de algunos contratos.</p> <p>b) Las practicas de acciones ofensivas y perniciosas entre los sindicatos del sector privado.</p> <p>c) Buscar ganar altos rendimientos económicos, mientras que el gobierno no es lucrativo.</p> <p>d) Se dan paros de labores y desempleos entre los trabajadores gubernamentales.</p> <p>e) La escasez de proveedores calificados y en consecuencia la falta de competencia.</p> <p>f) El costo de administrar los contratos y supervisar las actividades del contratista.</p> <p>g) El bajo costo marginal de ampliar el servicio del gobierno.</p> <p>h) Las disposiciones, en algunos contratos para pagar el costo más una suma fija, lo cual no proporciona incentivos para la eficiencia.</p> <p>i) La ausencia de competencia en los contratos de "continuación", después de que el gobierno abandona una empresa y se halla a merced del contratista.</p>
<p>2. La contratación hace posible que el gobierno se beneficie con funciones especializadas de las que carece su propia fuerza de trabajo, supera las limitaciones salariales obsoletas y anticuadas restricciones del servicio civil.</p>	<p>2. La contratación nulifica al principio básico de empleo por méritos y menoscaba las leyes que contemplan la preferencia de la antigüedad en el empleo gubernamental; es desmoralizadora para los empleados, priva al gobierno de las especializaciones que requiere a su interior y en consecuencia, debilita en lo fundamental la capacidad del Estado.</p>
<p>3. La contratación permite flexibilidad de un programa, en respuesta a la cambiante demanda y disponibilidad de fondos.</p>	<p>3.- Limita la flexibilidad del gobierno para responder a emergencias.</p>
<p>4. La contratación permite una respuesta más rápida a las nuevas necesidades y facilita la experimentación de nuevos programas.</p>	<p>4. Promueve una indeseable dependencia hacia los contratistas y hace al público vulnerable a las huelgas y pérdidas de tiempo del personal contratista, así como a la quiebra de la firma.</p>

Continuación del Cuadro 11

DEFENSORES DE LA CONTRATACION	DEFENSORES DEL SERVICIO GUBERNAMENTAL
5. Es una forma de evitar grandes desembolsos de capital, distribuye los costos a lo largo de un periodo relativamente constante y predecible.	5. Depende de contratos escritos apropiadamente, los cuales son difíciles de redactar, y como resultado, se produce una pérdida de responsabilidad y control gubernamentales.
6. Permite economías de escala al margen de las dimensiones de la entidad gubernamental involucrada.	6. Limita la oportunidad de efectuar economías de escala.
7. La contratación de una parte de la obra brinda una medida para comparar costos.	7. Confiar los servicios a organizaciones privadas aumenta el poder político de éstas y crea un grupo de presión para incrementar los desembolsos gubernamentales.
8. Promueve a la buena administración porque los costos del servicio son muy visibles en el precio del contrato, mientras que los costos del servicio gubernamental generalmente resultan oscuros.	8. La contratación tendrá por resultado pérdidas de empleos.
9. Puede reducir la dependencia hacia un único proveedor (un monopolio gubernamental) y disminuir así la vulnerabilidad del servicio a huelgas, lentitudes y liderazgos ineptos.	9. Provoca cierta dependencia al contratista, disminuyendo a la larga la eficiencia del Estado, al mutilar su papel crítico y social.
10. Crea oportunidades para empresarios de grupos minoritarios	
11. Limita las dimensiones del gobierno, por lo menos en términos de número de empleados.	
12. Fomenta que el sector privado investigue formas innovadoras de satisfacer las necesidades de la sociedad	

Savas. Op.cit. p. 168-171 con esquematización propia

Al respecto la posición de funcionarios públicos en la Unión Americana, es manifestada en una investigación citada por Savas ⁵ en la cual se cree que la contratación cuesta menos y brinda la misma o mejor calidad en los servicios, ya que alrededor del 60% de los encuestados considera que la contratación es menos costosa, y aproximadamente el 80% afirma que ella ofrece una calidad mejor o igual en el servicio.

⁵ Savas op.cit. p. 172-173

Al margen del análisis teórico o lo profundo de las convicciones de los actores involucrados, el problema debe ser resuelto mediante pruebas empíricas, y no solamente por medio de un debate conceptual.

6.3.1. La decisión de contratar

Para Savas ⁶ la decisión de hacer contratos no es en ningún sentido, una admisión de fracaso o una abdicación de las responsabilidades gubernamentales, aunque los opositores puedan tratar de bloquearla afirmando que es así.

La experiencia con la recolección de desechos resulta instructiva, debido a que cada vez en mayor medida, los gobiernos acuden al sector privado para que recolecten los residuos de una manera eficiente y eficaz, para su eliminación en terrenos de vaciamiento modernos y sanos para el medio ambiente, para la extracción de energía y materiales de reciclaje de las aguas negras par su recuperación con recursos tecnológicos avanzados y para el tratamiento de residuos peligrosos. El sector público conserva su responsabilidad, pero la ejerce de una manera mejor al buscar las capacidades especializadas del sector privado y sacar provecho de sus fuerzas.

Continuando con la misma fuente de consulta, encontramos que hay cuatro condiciones que deben ser satisfechas en términos generales, con el fin de que el gobierno adopte e implemente la privatización mediante contratos:

1. El gobierno tiene serios problemas fiscales.
2. Se pueden obtener importantes ahorros económicos con la contratación, sin menoscabar la calidad o el nivel del servicio.
3. La contratación es viable políticamente, en términos del poder de la gente relacionada con el servicio, es decir, los empleados y otros beneficiarios afectados.
4. Algún suceso hace imposible continuar con las condiciones existentes.

⁶ Savas *op.cit.* p. 404-410

Además en todo momento deberá prestar observancia como ya se menciona, a los ordenamientos jurídicos, programáticos y de coordinación, que cada entidad federativa ostenta, para evitar a sí al máximo cualquier laguna en cuanto al diseño y ejecución de cualquier proceso privatizador.

6.3.2. Los sindicatos en la contratación

La posición de los sindicatos es abordada por Savas,⁷ mencionando que estos consideran a la contratación como una profunda amenaza. Irónicamente los empleados del contratista privado también están con frecuencia sindicalizados y en consecuencia, desde la perspectiva general del movimiento sindical, la pérdida de algunos dirigentes obreros queda compensada por la ganancia de otros. No obstante la contratación representa una amenaza tal para el sindicato afectado que con toda probabilidad, se arrastrarán alegatos de corrupción al calor de la batalla para influir en los medios de comunicación y en el público. Desafortunadamente, en muchos países la corrupción en las contrataciones es algo común.

El problema más agudo con respecto a la contratación de una actividad existente, consiste en qué hacer con los empleados gubernamentales sobrantes. Esta cuestión debe enfrentarse y resolverse desde un principio. El enfoque de mayor éxito es el que reduce al mínimo el número de personas que perderán sus puestos esto implica un congelamiento de las plazas, transferencias, entrenamientos, fricciones y colocación con el contratista. En primer lugar, el gobierno establece el congelamiento de todos los puestos, en todas las dependencias, los cuales podrán ser ocupados por el personal que actualmente desempeña el trabajo que será contratado. Luego se producen las fricciones normales, se entrena a los empleados y se les transfiere a las plazas vacantes. Finalmente no es raro que se exija al contratista como condición del convenio, que cubra sus vacantes ofreciéndolas primero a los empleados afectados antes de buscar personal en otros lados, una vez contratados, estos empleados no poseen privilegios especiales, seguridad laboral ni antigüedad.

⁷ *Ibid*

6.3.3. Los costos del servicio gubernamental y el contratado.

Respecto a los costos comparativos entre un sistema contratado y uno administrado por los municipios, Savas ⁸ advierte que la recolección municipal es aproximadamente 35% más costosa que la contratada, aunque se registra una variación del 14% al 124%.

Hay que tomar en cuenta un hecho de gran importancia, generalmente las firmas privadas pagan diversos impuestos –licencia comercial, registro de vehículos, impuestos a la propiedad, por combustible, a los ingresos, etc.- Desde luego, el costo de esos impuestos se incluye en el precio que cobran las firmas. En consecuencia, cuando una persona paga al gobierno cien dólares por un servicio municipal, únicamente obtiene ese servicio. Pero cuando paga un precio de cien dólares por el servicio contratado (a través del gobierno como agente de compra), no sólo obtiene la recolección de residuos sino también un bono por otros servicios gubernamentales no identificados que la firma en la práctica devuelve al ciudadano a través de sus impuestos. Hecho este ajuste se observa que para el ciudadano el costo del servicio municipal, es en realidad 58% mayor que el contratado.

El estudio de informes anuales ⁹ de distintas firmas importantes para la recolección de residuos, demuestra que las ganancias suman aproximadamente 10% de los ingresos. Se puede emplear esta cifra para hacer un nuevo cálculo, que lleva a la conclusión de que a las dependencias municipales les cuesta un 88% más realizar el trabajo que a las firmas privadas. Para resumir:

1. El encargado del presupuesto municipal debe asignar un 35% más de dinero para la recolección municipal que para una contratación de calidad equivalente.
2. El ciudadano tiene que pagar 58% más por la recolección municipal que por la contratada, después de tomar en consideración la devolución en impuestos que recibe del contratista.

⁸ Savas *op. cit.* p. 166-180

⁹ *Ibidem*

3. A la dependencia municipal le cuesta 88% más realizar el mismo trabajo, es decir, es mucho menos productiva.

Concluyendo nuevamente con la tesis de que todo proceso de privatización deberá analizarse en un contexto globalizador, pero la decisión final de privatizar, se sustentará en el análisis específico que se haga de la entidad en cuestión, tomando en cuenta su situación real, la conveniencia política y social, y por supuesto determinar claramente que cuesta más caro, la continuidad gubernamental o la contratación de la iniciativa privada.

6.3.4. Los contratos y el fomento a la competencia.

Respecto al fomento a la competencia, citando nuevamente a Savas ¹⁰ el atributo particular más importante de la contratación es que, cuando se lleva a cabo correctamente crea e institucionaliza la competencia, la cual constituye el factor subyacente que promueve un mejor desempeño.

El recolector contratado recibe un monopolio temporal para prestar el servicio a todas las casas de una zona, pero el contrato tiene duración limitada y se concede de manera competitiva. El contratista que gana la concesión no tiene la seguridad de que vaya a hacer ese trabajo para siempre, no puede estancarse y debe buscar una eficiencia y eficacia continua o mejor si quiere ganar el siguiente concurso.

6.3.5. Servicio municipal y servicio contratado.

Las razones por las cuales el gobierno resulta significativamente menos productivo se atribuyen a:

1. El empleo de más hombres para realizar el mismo trabajo.
2. Mayor ausentismo por parte de los obreros.

¹⁰ Savas *op. cit.* p. 378-404

3. Menos familias servidas por hora y
4. Menos vehículos productivos.

Las cuatro razones citadas arriba para explicar la baja productividad del gobierno pueden ser consideradas como causas inmediatas. La causa última es la falta de competencia, cuando una dependencia se ve forzada a compartir con un contratista, puede resultar más productiva e incluso igualar el desempeño de éste.

Las concluyentes evidencias de una serie de estudios autorizados demuestran que el sistema de contratos es el más eficiente y por lo menos igual de equitativo que el servicio municipal. Mientras el servicio gubernamental puede ser pensado como un monopolio permanente y el sistema de mercado como una competencia continua, la contratación puede ser considerada como un monopolio temporal o una competencia periódica, lo cual constituye la mejor estructura para este servicio.

El mejor enfoque para una ciudad que posee recolección municipal de desperdicios, consiste en dividir el municipio en zonas y buscar ofertas competitivas para cada una de ellas tanto de las firmas privadas como de su propio departamento. Esta táctica asegura el máximo grado de competencia y protege a la ciudad contra una posible colusión de los contratistas. La misma puede ser aplicada en cualquier municipio con una población mayor a los cien mil habitantes para crear secciones de por lo menos treinta mil personas, éstas son lo suficientemente grandes para permitir economías de escala en la recolección de residuos.

Los principales factores que permiten comprender el costo de los servicios producidos por el gobierno son los siguientes:

1. Las inversiones de capital en instalaciones, vehículos y otros equipos no aparecen en los presupuestos de operación convencionales.
2. Rara vez se asignan los intereses sobre las inversiones de capital a la actividad administrativa que los provoca.

3. Con frecuencia, los costos de los suministros como gasolina para los vehículos, están incluidos en el presupuesto de los departamentos auxiliares en lugar de la dependencia operadora, lo mismo ocurre con el trabajo de mantenimiento.
4. Comúnmente los beneficios marginales incluyendo los descuentos para la jubilación, entran en otra categoría.
5. Si los fondos para las pensiones son insuficientes, el gobierno ha incurrido en una responsabilidad que algún día tendrá que pagar, aun cuando no lo prevenga en el presupuesto actual.
6. Posiblemente el costo de la fuerza de trabajo no esté incluida en la actividad bajo estudio.
7. Con frecuencia se descuidan los costos de operación y mantenimiento de los edificios utilizados para desempeñar la actividad.
8. Hay que cargar a la actividad los costos de ocasión con respecto a tierras y edificios.
9. Hay que asignar a la actividad el costo de las primas de los seguros de responsabilidad civil y contra incendios, o el costo de las demandas abonadas bajo algún programa de auto-aseguramiento.
10. También deben asignarse correctamente los costos generales de las dependencias ejecutivas y de personal a la actividad que se está evaluando como candidata a la contratación.

Al comparar el costo del servicio municipal y el contratado, se debe reconocer que los gastos generales probablemente no cambiarán mucho con la privatización, pues aunque los costos por administración de personal y por cesamiento de nóminas van a reducirse, habrá costos legales relacionados con la preparación de los contratos y gastos administrativos por la realización del proceso de licitación, la evaluación de las propuestas y la asignación del contrato.

Los impuestos y gravámenes que el contratista paga a todas las unidades gubernamentales constituyen una reinversión para el público y deben ser sustraídos de su precio correctamente con el fin de obtener la cifra que pueda compararse de manera apropiada con el costo del servicio gubernamental. Observando que los impuestos

federales se reinvierten para los contribuyentes de todo el país en lugar de ir únicamente a los locales. Esto representa una diferencia en el razonamiento de la dependencia contratante, si se trata de una unidad estatal o local, porque significa que los contribuyentes de otras regiones subsidian el servicio oficial local. No obstante a medida que la contratación se generaliza más, esta brecha se reduce en importancia.

Antes de dejar el tema de los desechos sólidos, hay que señalar el papel del sector privado en su eliminación, además de la recolección. La iniciativa privada y el gobierno en los Estados Unidos a través de los sistemas de mercado y de contratos, practican desde hace mucho tiempo, el relleno sanitario de tierras. El gobierno también posee muchas instalaciones de eliminación de residuos (terrenos y estaciones de transferencia) pero contrata su operación.

Un nuevo servicio público que ha surgido a nivel local consiste en la recuperación de recursos con una innovadora tecnología de eliminación. Las firmas privadas financian, construyen y operan estas plantas por medio de diversos e intrincados sistemas de contratos y franquicias con los gobiernos locales. Al contrario de la recolección y la eliminación convencional que se están privatizando gradualmente, la recuperación de recursos tuvo su origen en la iniciativa privada y ya está privatizada. Si esta tecnología hubiera aparecido hace una o dos décadas, las instalaciones habrían podido ser propiedad del gobierno y operadas por éste. En su lugar la recuperación de recursos tal vez sea la pionera de otros servicios que surjan en la era de un "gobierno menor", una era de servicios públicos privatizados.¹¹

6.4. Características y requisitos para la concesión del servicio de limpia en el Estado de México.

Si bien en el Estado de México no existe ningún caso en el que algún municipio haya concesionado la prestación del servicio de limpia, si existen las condiciones para

¹¹ Savas. *op.cit.* p. 186-197

que se lleve a cabo, tal es el caso de las referidas por la Secretaría de Ecología del Gobierno del Estado.¹²

Resulta justificable argumentar que para que se otorgue una concesión en materia de servicios públicos, se debe observar la capacidad técnica y financiera del concesionario, entendiéndose por la primera, la experiencia, conocimientos y personal capacitado para el diseño y operación del servicio, así como la infraestructura necesaria para lograr la prestación del servicio con regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Respecto a la capacidad financiera, se debe entender que el concesionario cuente con el capital suficiente que le permita invertir, ya sea mediante la contratación de personal calificado o la adquisición de equipo y bienes, que garantice y permita la prestación del servicio con las características descritas.

Para el Estado de México existen las siguientes disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con la concesión:¹³

1. El artículo 115 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción III. Principal fundamento jurídico de la prestación de los servicios públicos municipales.
2. Los artículos del 125 al 141 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Donde se establecen las condiciones bajo las cuales se pueden prestar los servicios públicos. Así como las condiciones para el otorgamiento de concesiones municipales:
 - Determinación del ayuntamiento sobre la imposibilidad de prestar por sí mismo el servicio, o la conveniencia de que lo preste un tercero.
 - Realizar convocatoria pública en la cual se estipulen las bases o condiciones y plazos para el otorgamiento de la concesión.

¹² Gobierno del Estado de México. Secretaría de Ecología. *"Naturaleza jurídica, características y requisitos que debe observar una concesión para la prestación del servicio de limpia y disposición final de desechos"* Documento dirigido a la Dirección General de Servicios Públicos de Naucalpan. Junio 9 de 1995. 15 pp.

- Los interesados deberán formular la solicitud respectiva cubriendo los gastos que demandan los estudios correspondientes.
- Las bases y condiciones deberán cumplir al menos:
 - a) Con la determinación del régimen jurídico, especificando su término, causas de caducidad y revocación, así como los mecanismos de vigilancia.
 - b) Especificación de las condiciones bajo las cuales se garantice la generalidad, suficiencia y regularidad del servicio.
 - c) Determinación de condiciones y formas para el otorgamiento de garantías.
 - d) Procedimiento para la solución de reclamaciones

Determinándose también los causales de revocación a las concesiones municipales:

- I. Cuando la prestación del servicio sea distinta a los términos de la concesión
- II. Cuando no se cumplan las obligaciones derivadas de la concesión o se preste irregularmente el servicio concesionado.
- III. Cuando se constate que el concesionario no conserva los bienes e instalaciones en buen estado o cuando sufran deterioro por negligencia de éste en perjuicio del servicio concesionado.
- IV. Cuando el concesionario pierda capacidad o carezca de elementos materiales o técnicos para la prestación eficiente del servicio.
- V. Cuando por cualquier causa, el concesionario contravenga las disposiciones aplicables.

Así mismo se establecen las condiciones de prórroga y caducidad a la concesión.

3. Ley de Protección al Medio Ambiente del Estado de México. En el que en sus artículos 55 a 58 se establecen los ordenamientos para la prevención y control de la contaminación del suelo, así como las evaluaciones de impacto y riesgo ambiental. Aspectos muy importantes para el adecuado confinamiento de los desechos sólidos.

¹³ *Ibid.*, p.5-11

4. Reglamento de impacto ambiental. En el que en materia de impacto ambiental, se regula la operación y construcción de centros de confinamiento o tratamiento de residuos hospitalarios e industriales; así como la instalación y operación de estaciones de transferencia, plantas de tratamiento y sitios para la disposición final de los residuos sólidos municipales.
5. Reglamento de prevención y control de la contaminación del suelo. En el que queda sujeto a autorización de la Secretaría de Ecología, en materia de impacto ambiental, la prestación de servicios concesionados para el manejo, tratamiento y disposición final de los residuos. Así mismo se establece que los prestadores de servicios relacionados con los servicios, deberán inscribirse en la misma Secretaría, observando los lineamientos y normas técnicas aplicables a su actividad.
6. Igualmente se tiene que observar la existencia de Normas Oficiales Mexicanas, relacionadas con aspectos sanitarios, de la recolección, manejo y disposición de residuos. Como las que regulan el manejo de los residuos corrosivos, reactivos, explosivos, tóxicos, infecciosos y biológicos mejor conocidos por sus siglas bajo el código CRETIB.

Respecto a la posibilidad de gravar impositivamente o de determinar el pago de derechos por la prestación del servicio público de limpia y disposición de desechos, el citado documento ¹⁴ manifiesta la gratuidad de estos servicios por lo que respecta a los residuos sólidos domiciliarios, pero existen municipios como el de Naucalpan, en donde se cobra a los habitantes de zonas condominales, lo que significa que no existen criterios comunes, respecto al tratamiento que se debe dar al cobro por la prestación del servicio. Lo que pareciera ser una laguna jurídica en nuestros ordenamientos legales. La realidad es que en la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México, el servicio público que nos ocupa es gratuito, o al menos así lo creemos, ya que por la vía de los impuestos se vienen cubriendo parte de los gastos que su prestación requiere.

¹⁴ *Ibid.* p. 11-14

Otros elementos a considerar serán el plazo de vigencia de la concesión, ya que si bien es cierto no existen plazos, si se debe cuidar que este sea por un tiempo razonable, en virtud de la necesidad de satisfacer regular y permanentemente el servicio. Al mismo tiempo deberán considerarse aspectos de vital importancia como, la estabilidad financiera del concesionario, el promedio de vida útil de los implementos técnicos, la capacidad y prestaciones que corresponden a cada asalariado, entre otros factores igualmente importantes.

6.5. Análisis de cobertura y eficiencia del servicio de limpia en Naucalpan, de cara a una futura privatización.

Para la prestación de los servicios públicos municipales, entre ellos el de limpia, el Ayuntamiento de Naucalpan se encuentra dividido en 9 zonas o Delegaciones Administrativas. Las cuales se encargan de atender las necesidades de un determinado número de colonias y fraccionamientos. Cada Delegación tiene sus propios sitios conflictivos para prestar este servicio, como pueden ser mercados, puentes peatonales, vialidades y áreas verdes, destacando las zonas de difícil acceso como barrancas, ríos, pendientes principalmente en las límites de las colonias Río Hondo, Manchas, Benito Juárez, San José de los Leones, Lomas de San Agustín. Huertas, San Mateo Nopala y Rincón Verde.

El servicio de limpia se realiza en 130 rutas fijas de recolección, con paradas en lugares que por facilidad o por costumbre, se prestan para otorgar el servicio. No se cuenta con el servicio de contenedores de basura, tan sólo existen dos centros de acopio de desechos, en Satélite y en la V Sección de Lomas Verdes, ambos administrados por sus Asociaciones de Colonos.

En promedio se recolectan de 1,280 a 1,435 toneladas diarias de basura y no se contaba con una clasificación exacta de residuos por su naturaleza orgánica o inorgánica.¹⁵ Un aproximado del tonelaje de desperdicio diario clasificado, se informó en la Dirección de Servicios Públicos, a finales de 1994, para una investigación del Colegio Mexiquense.¹⁶

CUADRO 12
CLASIFICACION APROXIMADA DE RESIDUOS SOLIDOS.

CONCEPTO	TONELAJE APROXIMADO
DESPERDICIOS DE COMIDA	400
ROPA Y DERIVADOS	150
DESPERDICIOS DE JARDIN	150
PAPEL	140
PLASTICOS	130
VIDRIO	80
METALES	80
CARTON	47
PAÑALES DESECHABLES	17
VARIOS	200
TOTAL APROXIMADO	1,400

FUENTE: Dirección General de Servicios Públicos. Investigación para el Colegio Mexiquense. Diciembre de 1994.

En 1994 se contaba ya con 113 vehículos para este servicio. Considerando la población de más de 804 mil habitantes, mientras que la producción de basura en Naucalpan era de alrededor de 804 toneladas diarias, en razón de 1kg/hab/día. En 1995 el Ayuntamiento de Naucalpan, a través de la Dirección General de Servicios Públicos, brinda el servicio de limpia a una población superior al millón de habitantes fijos y flotantes, con una estimación de desechos por habitante de 1.5 kgs.¹⁷

¹⁵ Dirección General de Servicios Públicos. *Informe a la Coordinación Técnica de la Presidencia*. 1995

¹⁶ Dirección General de Servicios Públicos. *Investigación para el Colegio Mexiquense*. Diciembre de 1994

¹⁷ Dirección General de Servicios Públicos. *Informe para una encuesta por municipios*. Mayo de 1996

CUADRO 13
PLANTILLA DE PERSONAL PARA LA PRESTACIÓN DEL
SERVICIO DE LIMPIA MUNICIPAL.

CATEGORIA	CANTIDAD
CHOFERES	132
MACHETEROS	321
BARRENDEROS	266
ADMINISTRATIVOS	42
EJECUTIVOS	26
TOTAL	787

FUENTE: Dirección General de Servicios Públicos. *Informe a la Coordinación Técnica de la Presidencia Municipal*. 1995

Sumando sueldos, salarios, prestaciones, incidencias y el empleo de horas extras, el costo mensual en promedio de la mano de obra directa para el servicio de limpia, es de \$ 975,176.00 y el de mano de obra indirecta de \$ 373,707.00. Haciendo un total de \$ 1' 348,883.00 en promedio mensual.

Respecto al parque vehicular, el municipio de Naucalpan cuenta con 137 vehículos para la recolección de desechos sólidos, de los cuales 81 son de tipo compactador, 49 volteos y 7 de redilas.

Incluyendo los gastos por concepto de combustibles, lubricantes, talleres, refacciones, llantas y seguro, en promedio el mantenimiento por vehículo es de \$145.73 diarios, a razón de las 137 unidades, en un mes se gastan aproximadamente \$608,932.81.

Para el mantenimiento del sitio de disposición final de desechos se tienen contratados 4 vehículos de tipo volteo con un promedio de \$ 28,800, 3 tractores y 1 payloader con un monto de \$ 302,400. Con un total mensual aproximado de \$331,200.¹⁸ Esto sin considerar los \$ 45,000 mensuales por concepto de la renta de los terrenos del centro de disposición final.

Además se tenían considerados \$ 482,223, por concepto de recursos materiales diversos para el funcionamiento de las cuadrillas de personal del servicio de limpia. Lo que implicaba un costo mensual aproximado de \$ 2'816,239 para la prestación y mantenimiento integral del servicio municipal de limpia.¹⁹ Para 1995 se tenía considerado en \$81.52 el costo de la tonelada de basura recolectada y procesada en el relleno sanitario de Rincón Verde.²⁰

Al finalizar 1995, la Dirección General de Servicios Públicos había solicitado un presupuesto anual para 1996, que oscilaba en los 35 millones de pesos para la prestación del servicio de limpia. A diferencia de 16 y medio millones de pesos que se habían asignado en 1995, dicha solicitud de incremento se debía a la problemática del asunto de DESONA.²¹ Presupuesto en el cual se incluía la realización de estudios de impacto ambiental y mecánica de suelos para la construcción de un nuevo relleno sanitario y de un centro de transferencia de desechos, el proceso de licitación y visita a otras ciudades para estudiar la concesión de servicios públicos, así como la prestación del servicio de limpia y disposición de desechos, la compra de parque vehicular y la clausura del centro de disposición de desechos de Rincón Verde.

6.5.1. Proyecto de imposibilidad del ayuntamiento de Naucalpan, para la prestación del servicio municipal de limpia, manejo y disposición final de desechos sólidos.

Para finales de 1995 y ante la crisis económica que imposibilitó la asignación del presupuesto solicitado, el Ayuntamiento se vio precisado a realizar el proyecto para determinar la imposibilidad de este para prestar un servicio público de limpia eficiente²² debido a que:

¹⁹ Dirección General de Servicios Públicos. *Informe a la Coordinación Técnica de la Presidencia*

¹⁹ Dirección General de Servicios Públicos. *Análisis de costos del servicio de limpia municipal.*

²⁰ Dirección General de Servicios Públicos. *Análisis de costos diarios de operación por ruta del servicio de limpia.* Noviembre 1995

²¹ Dirección General de Servicios Públicos. *Proyecto de Presupuesto 1996.*

²² Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez. *Imposibilidad del Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, México; para la prestación del servicio municipal de limpia, manejo y disposición final de desechos sólidos (Proyecto).* Noviembre 1995. 2 pp.

- Existe un inadecuado o inexistente control del manejo de desechos sólidos hospitalarios (Biomédicos), industriales, de laboratorios, rastro y antirrábico.
- El actual centro de disposición final de desechos opera sin la tecnología adecuada que impide un control absoluto de gases y lixiviados. Por lo que se requiere la construcción de uno nuevo, con tecnología de punta, acorde con la tipología y características propias de los desechos generados en el municipio, cumpliendo siempre con la normatividad vigente.
- Para lo cual el municipio no cuenta con los recursos económicos suficientes para su construcción, los que se aproximan a los 12 millones de pesos.
- El Ayuntamiento también tenía la necesidad de construir un centro de transferencia de desechos, que permita ampliar en calidad y cobertura el servicio de limpia. Con un costo superior a los 10 millones de pesos.
- Del parque vehicular que cubre el servicio de limpia –137 vehículos- tan sólo el 29% se encuentra en buenas condiciones, el 40% en regular, y el restante 31% está en malas condiciones de trabajo.
- Por lo que se consideraba necesario adquirir 52 vehículos con un costo aproximado de 12 millones trescientos mil pesos, para substituir a igual número de vehículos que por su vida útil, es necesario sacar de servicio, ya que resultaba más caro su mantenimiento que la compra de vehículos nuevos.
- El Ayuntamiento no contaba con suficientes ni eficientes talleres de mantenimiento vehicular. Así mismo los lugares de encierro, para el 50% de éste son deficientes, mientras que para el restante 50% se utiliza la vía pública. Representando para el municipio, un costo fuera de su alcance el acondicionamiento de talleres y lugares de encierro vehicular.

Por lo que se concluía en el citado documento, aunque fuera en borrador, que el servicio de limpia era ineficiente, cubriéndose en un 70% del territorio municipal en forma regular, 15% en forma irregular y en el 15% restante su cobertura es ocasional. Causado principalmente por la topografía municipal, en colonias ubicadas en barrancas y pendientes de difícil acceso.

6.6. Estudios y proyectos de factibilidad para la concesión del servicio de limpia.

Al tema en particular de la privatización, el entonces Presidente Municipal, Licenciado Enrique Jacob Rocha, manifestaba luego de haber declarado la nulidad administrativa de la concesión a DESONA, que "En lo personal considero que la concesión es un excelente camino para optimizar la prestación de los servicios públicos, pero en este caso no se cumplió con este propósito".²³

A partir del fin del litigio con DESONA y en paralelo a las acciones descritas al final del capítulo anterior, para ofrecer servicios públicos de calidad, se realizó un amplio diagnóstico sobre la operación de concesiones de recolección y disposición final de desechos sólidos en el país. Autoridades del Ayuntamiento de Naucalpan visitaron las ciudades de Puebla, Torreón, Guadalajara, Nuevo Laredo y Cancún, detectando diversos problemas en lo referente a la operación concesionada de la recolección, de lo cual ya se abordó previamente. A partir de ello se sugirió –ante la urgente necesidad de definir un sitio alternativo a Rincón Verde para la disposición de desechos sólidos– analizar únicamente la posibilidad de concesionar el servicio de relleno sanitario.²⁴

Cabe resaltar un estudio realizado por el Ayuntamiento²⁵, en el que se analizaba una propuesta de concesionar el servicio de limpia a la empresa CAABSA-EAGLE, en el cual se proponía contratar el servicio para el manejo de los residuos sólidos del municipio, incluyendo los domiciliarios, hospitalarios y comerciales por 20 años. Resultando las siguientes conclusiones:

²³ H. Ayuntamiento de Naucalpan. *Primer Informe de Gobierno*. México, 1994. 79 pp. p.23

²⁴ Jacob Rocha Enrique, et.al. *Experiencias Municipales de Gobierno en Naucalpan de Juárez 1994-1996*. IAPEM, México, 1996. 193 pp. p. 141

²⁵ Ayuntamiento de Naucalpan. *Análisis de viabilidad económica, para la concesión del servicio integral de los residuos sólidos municipales*. Noviembre de 1995 4 pp.

CUADRO NO. 14
COMPARATIVO DE COSTOS DEL SERVICIO DE LIMPIA MUNICIPAL

CONCEPTO	CAABSA	MUNICIPIO
COSTO MENSUAL	\$ 4'885,200	\$ 2'828,200
TONELADAS MENSUALES	40,710 (Mínimo)	34,709 (Reales)
COSTO POR TONELADA	\$ 120	\$ 81.52

FUENTE: Ayuntamiento de Naucalpan. *Análisis de viabilidad económica para la concesión del servicio integral de los residuos sólidos municipales*. Noviembre de 1995

Todavía a esta propuesta habría que agregar los costos de construcción y operación de un nuevo relleno sanitario, los cuales elevarían sustancialmente en ambos casos, los costos mensuales de operación.

Por lo anterior se concluía que de acuerdo con el presupuesto estimado del municipio para 1996, no era factible concesionar el servicio integral de limpia. No se debe forzar a ningún concesionario a operar una concesión de este tipo, ya que rápidamente caería en incumplimientos por los costos reales de operación. Por lo que se propusieron las siguientes alternativas de solución:

1. Concesionar solo el nuevo relleno sanitario, a través de una licitación pública, para la construcción y operación a largo plazo del mismo.
2. Construir un nuevo relleno sanitario con recursos propios del municipio y seguir como hasta ahora, operando y controlando toda la operación.
3. Concesionar el sistema integral de limpieza pero considerar los costos completos de operación, que necesariamente serían sustancialmente mayores a los actuales.

De entrada esta parecía una decisión coherente, optar por una concesión estratificada por zonas o servicios, lo que permitiría atender plenamente las necesidades particulares de cada sector poblacional, comercial e industrial. Buscando un ahorro significativo al Ayuntamiento, por dejar de prestar el servicio en forma general e ineficiente.

6.6.1. Proyecto para concesionar el servicio de disposición final de residuos sólidos.

Es así como en el mes de noviembre de 1995, se firmó un convenio de cooperación técnica y científica con la Universidad Nacional Autónoma de México, para la realización de un estudio de evaluación geológica del territorio de Naucalpan. Teniendo como propósito llegar a definir sitios potenciales para el diseño y construcción del nuevo sitio de disposición final de residuos sólidos municipales.

Al mismo tiempo se había trabajado en la formulación de disposiciones legales, necesarias para reglamentar el manejo, transporte y disposición de los residuos. Después de un periodo de sesiones en cabildo se aprobó el primer Reglamento de Protección al Ambiente en Naucalpan. En este se contenían las primeras disposiciones en materia de prevención y control de la contaminación del suelo.

En Abril de 1996²⁶ se había conseguido un avance sin precedentes en la gestión ambiental de residuos, se disponía de los fundamentos jurídicos suficientes, se contaba con el Programa Municipal de Protección al Ambiente, Rincón Verde había sido controlado en su principal problemática ambiental y se dio inicio a la primera etapa para su saneamiento terminal, se tenían resultados de la investigación geológica realizada en el territorio municipal y se contaba con una estrategia integral para el manejo de desechos domésticos e industriales no peligrosos.

La gestión ambiental del relleno sanitario implicaba un aspecto terminal importante: realizar un consenso y la investigación jurídica correspondiente, para llevar a cabo la construcción del proyecto con financiamiento privado o con recursos públicos. En consecuentes argumentos tanto a favor como en contra, se optó por la primer propuesta y dejar a la autoridad municipal la supervisión normativa y técnica, con lo cual

²⁶ Cabe hacer la aclaración que el marco de referencia para la realización de esta tesis, abarca de 1991 a 1995, pero ya que al finalizar este último año, se tenía la firme convicción de concesionar el centro de disposición final de residuos sólidos y dada la importancia de este proyecto, haré una breve síntesis de lo acontecido en este rubro.

se buscaría mayor efectividad. Cabe señalar como ya se vio en el anterior capítulo, dicha propuesta fue aprobada por unanimidad en el Cabildo.

Con la premisa de distribuir responsabilidades entre autoridad y particulares, técnicamente se pretendía iniciar con:

- La realización y evaluación de estudios de monitoreo de la contaminación ambiental.
- La verificación del cumplimiento de la normatividad y apego a las especificaciones técnicas de diseño, construcción y operación del sitio
- El control del tipo de residuos que se pretendía confinar en el relleno
- La supervisión de amplias zonas en donde es factible el tiro clandestino de desechos.
- El control de vehículos particulares y especificaciones técnicas de los mismos.

La investigación jurídica de soporte incluye una convocatoria pública donde destaca como medio para realizar la privatización, el otorgamiento de una licencia de funcionamiento, la cual le permite al Ayuntamiento autonomía jurídica para trasladar a un particular la prestación del servicio de confinamiento de residuos sólidos. El título de licencia refiere la obligación de cumplir con el programa de construcción y operación del relleno, previamente elaborado, las condiciones para realizar la posesión del inmueble, el tiempo por el que se otorga la licencia y causas por las que es posible revocar la licencia en cuestión.

En esta licencia se contenía la obligación de realizar estudios de geotecnia, geología, geohidrología e impacto ambiental; las especificaciones técnicas de ingeniería civil y equipamiento ambiental necesario, detalles de gestión administrativa, ámbitos de responsabilidad cubiertos por la licencia y amplitud de servicio, vigencia y obligaciones para el cierre definitivo del relleno, una vez agotada su capacidad de confinamiento, y requisitos que deberán cubrir los concursantes para quedar inscritos.

La investigación jurídica realizada por las autoridades del Ayuntamiento, para sustentar esta licencia tenía como aspectos trascendentes:

- Exposición de motivos
- Descripción de trabajos objeto de la licencia
- Garantías a ofrecer por el licenciatarío.
- Procedimiento de licitación pública.
- Solicitud de registro, entrega de documentos y venta de bases.
- Visitas de evaluación al sitio propuesto para la construcción del relleno.
- Recepción de cuestionarios para aclaraciones.
- Acta de recepción y apertura de propuestas técnicas.
- Criterios de evaluación.
- Inconformidades, controversias y penas.
- Evaluación y fallo técnico.

Así mismo y con la finalidad de acotar faltantes legales en la gestión legal del proyecto, se iniciaron los trabajos para la elaboración del Reglamento para la selección, diseño, construcción, operación y clausura del sitio de disposición final de residuos sólidos municipales de Naucalpan de Juárez. En éste se consideraban las siguientes condiciones de equipamiento de la instalación:

- Vialidades internas y externas.
- Sistema de impermeabilización del relleno.
- Sistema de captación y conducción de lixiviados.
- Tubos de desfogue de biogas.
- Drenaje superficial y subterráneo.
- Servicios de laboratorio.
- Señalamientos verticales y horizontales.
- Enmallado de protección perimetral.
- Pozos de monitoreo de la contaminación ambiental.

- Inmuebles.
- Instalaciones para el lavado de automotores.
- Sistema de tratamiento de aguas residuales.

Así como educación, adiestramiento y capacitación del personal y de núcleos sociales, control de acceso de residuos, especificaciones de las condiciones como deben operar los camiones recolectores de basura, y medidas de seguridad y sanciones.

En agosto de 1996 se tenía concluida la revisión jurídica para realizar la privatización del nuevo relleno sanitario, y el proyecto de reglamento para su diseño, construcción y operación. Pero en virtud del escaso tiempo que le quedaba a esa administración –que terminaba su gestión en Diciembre de ese año- para efectuar las concertaciones necesarias, y dada la trascendencia del proyecto y el considerable número de actores involucrados, se llegó a la conclusión de dejar a la nueva administración 1997-2000 la decisión final sobre el tema.²⁷ Las alternativas eran claras:

- El esquema de concesión.
- La modalidad de un relleno sanitario privado o,
- La construcción y operación del mismo por la propia administración municipal.

“El avance en cuanto a estudios técnicos operativos y legales es muy amplio. Se deja pues a disposición del nuevo Ayuntamiento todos los estudios para definir el esquema más conveniente.”²⁸

Ayuntamiento que a partir de Enero de 1997 estaría encabezado por el Ingeniero José Luis Durán Reveles, quien abanderando al Partido Acción Nacional, iba llevar por primera vez en su historia al municipio de Naucalpan, a ser gobernado por un

²⁷ Jacob Rocha *op. cit.* p. 140-145

²⁸ Ayuntamiento de Naucalpan. *Tercer Informe de Gobierno*. México, 1996, 99pp. p.30

partido distinto al Revolucionario Institucional, con lo cual gran parte de la gestión gubernamental municipal tomaría un giro de 180 grados.

Al respecto me permito manifestar a favor de darle seguimiento a lo ya realizado por la anterior administración, ya que como hemos visto antes, uno de los principales obstáculos en las gestiones municipales, es la falta de continuidad y la descalificación automática a planes y programas heredados de la anterior administración. No obstante podría resultar obvia la desconfianza del gobierno actual, a sabiendas del antecedente con DESONA, y podría ser obvio también la existencia de argumentos por definir, revisar, mejorar o desechar, pero sin lugar a dudas no se puede dejar de lado todo el esfuerzo hasta entonces realizado.

Considerando desde mi punto de vista, que bien vale la pena tomar en cuenta este comentario, máxime cuando el álgido problema de los desechos sólidos necesita respuestas concretas y eficientes, cuando la recolección, manejo y sobre todo el confinamiento de estos, requieren la aplicación de tecnologías avanzadas y de aportaciones económicas muy importantes, que el ayuntamiento de Naucalpan está imposibilitado a ofrecerlas a un cien por ciento. Por lo que resulta innegable revisar los diferentes mecanismos para ofrecer servicios públicos de calidad y suficiencia, no sólo existe el de la participación de la iniciativa privada, también encontramos convenios de colaboración intergubernamental, mecanismos jurídicos como el de Aportaciones y Mejoras en donde se regula la incorporación de diversas organizaciones civiles o privadas, para la satisfacción de obras y servicios a cambio del uso y aprovechamiento de otros bienes y servicios que brinda el Estado, también debemos explotar al máximo la participación ciudadana, la cual estará dispuesta, si es bien canalizada, a participar en todos los planes y programas tendientes a mejorar su entorno municipal.

Y sí se optará por la incursión de la iniciativa privada, ya existen los mecanismos y conductos a nivel estatal y municipal, para la consecución de una política privatizadora eficiente, en donde una de las principales disyuntivas sería la de determinar quien pagará por la prestación del servicio público, si es el ayuntamiento o

directamente el ciudadano, ya que a raíz de esta definición las políticas a seguir pueden tomar un giro diametral.

6.7. PROPUESTAS DE SOLUCION AL PROBLEMA DE LA BASURA

Hasta aquí se ha abordado el intento del ayuntamiento de Naucalpan por resolver con la asistencia de la iniciativa privada, un problema añejo, difícil, lleno de intereses y complicaciones, como lo es la generación, recolección, traslado, manejo, reutilización y disposición final de los desechos sólidos municipales. El cual debe contemplarse así, en todas y cada una de sus etapas que lo conforman.

En ese sentido me permitiré realizar las siguientes reflexiones en torno a este complejo problema, desde su origen hasta la formulación de algunas propuestas de solución, a través de un análisis prospectivo de cómo me imagino este problema a futuro. Reflexiones que son producto de mi experiencia de casi nueve años en la administración de servicios públicos municipales de Naucalpan, comentarios que en ningún momento son excluyentes, al contrario, perfectamente se pueden conjuntar con los que el lector pudiera contribuir y así enriquecer el análisis y las propuestas de solución al enorme reto que implica el manejo de la basura.

En primer lugar me gustaría iniciar respondiendo a la interrogante de cómo se origina el problema de la basura, y encontramos que todos y cada uno de nosotros somos los responsables directos de su generación, en virtud de que la basura es resultante de toda actividad humana, a tal grado que se ha llegado a afirmar que el desarrollo de un pueblo depende en gran medida de los desechos que genera.

Pero se convierte en problema cuando su generación, recolección, acumulación, tratamiento y disposición están total o parcialmente fuera de control, debido entre otras cosas a la explosión demográfica, la urbanización no planificada, los patrones consumistas en que se desenvuelve nuestra sociedad, las recurrentes crisis económicas y por supuesto la falta de educación y conciencia urbano-ambiental; sin dejar de lado la inexistencia o falta de aplicación de reglamentos de limpia coherentes a

las necesidades actuales de la sociedad y al desconocimiento de estos, y también a la escasez y aplicación incorrecta de recursos financieros, humanos y técnicos con que cuenta el municipio para solucionar eficientemente este problema.

De esta forma nos damos cuenta que todos los sectores de la sociedad al demandar la satisfacción de sus necesidades, nos convertimos en generadores de residuos. Pero lo más grave es que son pocos los ciudadanos que tienen conciencia de esto y la gran mayoría piensa que el problema de la basura termina con depositar sus desechos en el camión recolector, verterlos a ríos y canales o arrojándolos a la vía pública -con sus consecuentes repercusiones a la salud y al medio ambiente- teniendo la idea de que con el pago de sus impuestos se cubre todo el costo económico, político, social y ambiental que implica el manejo de la basura. Situación que está totalmente alejada de la realidad y que incide determinadamente en cualquier propuesta de solución.

Así para un futuro no muy lejano vislumbró la solución al problema de la basura en el municipio de Naucalpan, en dos escenarios:

1) Escenario indeseable. En el que se ve muy lejana la solución al problema de la basura, debido a las siguientes condicionantes:

- La mala planeación urbana causada por los constantes movimientos migratorios a la entidad, en conjunción de una falta de previsión político gubernamental. Acarrearía severos problemas de equipamiento urbano para la solución al problema de la basura.
- En un marco demográfico con más de un millón de habitantes en zonas densamente pobladas, muchas de las cuales en condiciones orográficas de muy difícil acceso. Impedirían significativamente la recolección de desechos en forma eficiente, aunado a la proliferación de tiraderos clandestinos.

- Ocasionando un fuerte problema de gobernabilidad por la falta de un servicio de limpia eficiente, con una sociedad cada vez más demandante de servicios de calidad.
- Con severos problemas de salud por no manejar adecuadamente la disposición final de todos los desechos domiciliarios convencionales, los peligrosos y potencialmente peligrosos.
- Con menos áreas verdes para revertir el enorme impacto ambiental.
- En un marco laboral indeseable y perfectible, en el que prevalezcan vicios y costumbres como el de realizar servicios de recolección de basura "especiales" hechos a particulares sin el consentimiento de la autoridad y al margen de los programas y ordenamientos institucionales, ocasionando diversas consecuencias como fugas en el erario público, hasta daños al medio ambiente por recolectar desechos sin control sanitario.
- Con un parque vehicular desgastado e inconveniente a las zonas orográficas del municipio, sin ningún mantenimiento preventivo y correctivo.
- En un marco general de anarquía en el que todos, a excepción de los ciudadanos, salgan "beneficiados" por el jugoso negocio de la basura, desde los barrenderos que cobran por servicios especiales hasta las asociaciones de pepenadores que se enriquecen con los desechos municipales, pasando por los diversos "entres" que se acostumbran en este servicio, desde el despachador hasta los controladores de acceso a los centros de disposición, incluyendo el mecánico, el gasolinero, el supervisor, el jefe, etc.

En este escenario no me imagino al municipio de Naucalpan o a cualquier otro, enfrentándose al enorme reto del manejo adecuado de la basura sin antes reconocer abiertamente la existencia del problema y que las causas así como las soluciones dependen de la participación conjunta de sociedad y gobierno, de su concientización y la difusión de una mayor cultura de protección al ambiente.

2) Escenario deseable. Primeramente quisiera hacer una reflexión en torno a que se podría dividir muy bien éste escenario en dos –posible y deseable- pero

considero que existen muchos elementos para pensar que en la solución del problema de la basura, lo deseable es posible, siempre y cuando exista voluntad por todas las partes involucradas, en incorporar los siguientes esquemas:

- Combinación equilibrada de cuatro elementos:
 - a) Cultura ecológica.
 - b) Diseño y aplicación de ordenamientos legales
 - c) Recursos financieros suficientes.
 - d) Gobierno eficiente y capaz.

Sin los cuales todo intento por manejar eficientemente la basura quedará en buenos deseos. Y aquí cabe recalcar el condicionamiento del equilibrio entre estos cuatro factores, ya que de poco servirán los planes y proyectos de inversión con utilización de tecnologías avanzadas, si no se ataca de fondo la concientización de la ciudadanía sobre el cuidado a su medio ambiente y viceversa, si se contará con esta cultura ecológica pero no con los recursos suficientes o en ausencia de ordenamientos jurídicos acorde a las necesidades reales, o más aún, si no contáramos con gobiernos eficientes, capaces y creativos, igualmente los resultados serían mínimos.

- Como parte de esa cultura ecológica podemos señalar varias vertientes como la de disminuir la generación de basura, como el medio más eficaz para solucionar este problema. Una de las mejores formas de no generarla es la de modificar nuestros patrones de consumo, erradicar la mala costumbre de depositar en cualquier lugar nuestros desechos, así como la implementación de políticas de separación y reciclaje de los mismos. De lo que se desprende que quizá la mejor solución al problema de la basura, sea la educación.
- De esta forma y en la medida que se logre avanzar en los rubros antes mencionados, en un marco de apertura y corresponsabilidad en la toma de decisiones entre sociedad y gobierno, estaremos en posibilidad de recurrir al modelo

de organización que mejor convenga al municipio, entre los que destacamos la prestación directa, a través de entidades paramunicipales, intermunicipales y la concesión total o parcial del servicio de limpia municipal.

- A este respecto el municipio de Naucalpan deberá realizar un análisis exhaustivo del modelo a seguir, sin dejarse deslumbrar por las soluciones que pudiera ofrecer la iniciativa privada, sin antes agotar los demás mecanismos y sobre todo sin conocer plenamente las condiciones en que operarían las posibles concesionarias, su capacidad tecnológica, financiera, gerencial, así como su historial y las propuestas de solución a futuro.
- Una vez cubierto el anterior requisito, el municipio de Naucalpan en su conjunto podrá estar en condición de diseñar, organizar y ejecutar diferentes alternativas de solución en forma individual o en combinación con cualquiera de ellas, como pudieran ser el reciclamiento, composteo, incineración, pirólisis, construcción de centros de acopio, transferencia y de confinamiento de desechos sólidos.²⁹ De los cuales existen diversas fuentes de consulta ³⁰ para su mejor diseño e implementación.

De las alternativas arriba mencionadas existen requisitos más complejos, debido a que deberán reunir muchas condiciones, principalmente económicas y tecnológicas, las cuales están fuera de un alcance inmediato. Lo que podría evidenciar que entrarían en un escenario más deseable que inmediatamente posible.

De la separación, reciclaje y composteo, deberá incrementarse el mercado de productos reciclables a través de incentivos fiscales adecuados; al mismo tiempo de buscar mecanismo alternos, como podría ser la realización de convenios para la separación y aprovechamiento de los desechos sólidos entre los trabajadores de limpia

²⁹ Ver glosario de términos al final de esta investigación.

³⁰ - Secretaría de Desarrollo Social. *Manual de Administración para el servicio de limpia municipal*. 1995. 107 pp.

y el Ayuntamiento. Y buscar ordenamientos jurídicos y administrativos apropiados para que al municipio, lejos de representarle una fuerte carga presupuestal, el servicio de limpia pueda ser autosuficiente y por qué no hasta rentable.

Respecto a la incineración y la pirólisis, puedo decir que las tecnologías a emplearse en un futuro deberán ser cien por ciento eficientes y de un costo accesible, para resolver de manera integral el manejo de la basura y sobre todo abatir completamente el problema de la contaminación del aire.

Mientras que la implementación de rellenos sanitarios con todos los requerimientos necesarios, sería ideal siempre y cuando las cuotas de acceso faciliten significativamente su uso generalizado, evitando la creación de tiraderos clandestinos con su consecuente contaminación al aire y a los mantos freáticos. Además de que hasta ahora, no se ha aplicado la teoría de la utilización del gas generado por los desechos, debido a diversos obstáculos económicos, legales y técnicos.

Por lo que considero que existen diversos mecanismos por los cuales podemos atacar el complejo problema de la basura³¹, pero le corresponderá al municipio de Naucalpan adoptar las medidas y programas que se adapten específicamente a sus necesidades, como el diseño y utilización de tecnologías pequeñas y sin gran complejidad, de tal forma que sean operadas sin tanta capacitación y con gran facilidad.

Por otra parte no deberemos dejar de lado algunas condicionantes para fortalecer las políticas en la solución al problema de la basura, como pudieran ser las siguientes:

- a) Será imprescindible concluir la agenda gubernamental del federalismo a fin de dotar de autonomía real y efectiva a los municipios, así como una asignación de recursos equitativa y puntual.

³¹ Instituto Nacional de Administración Pública. Centro de Estudios de Administración Municipal. *Administración de los residuos sólidos en el municipio*. Guía Técnica 19. 43 pp.

- b) Resultará prioritario buscar los mecanismos adecuados para que el problema de la basura sea abordado bajo esquemas metropolitanos, con la concurrencia del Distrito Federal y de los municipios conurbados a este. Con lo cual se podría lograr entre otros beneficios, el de homologar criterios, planes, resultados, experiencias e innovaciones en el manejo de los desechos sólidos.
- c) Propiciar mayor comunicación, organización y capacitación a la población, es y seguirá siendo una tarea entre sociedad y gobierno, que busque revertir la falta de cultura participativa de algunos sectores de la población, que exijan la prestación de servicios participando en la consecución de estos, adoptando actitudes responsables respecto al cuidado y preservación de los servicios existentes.
- d) Sería de vital importancia darle continuidad a los planes y programas de trabajo sexenales y trianuales que así lo ameriten, buscando que esta condición sea incluyente, principalmente si acontece un cambio partidista de administración, en el que desafortunadamente se descartan programas viables y con un avance real de ejecución, por el simple hecho de haber sido heredados de la anterior administración.
- e) Una tarea a realizar será elaborar propuestas de creación, actualización y aplicación de ordenamientos jurídicos, capaces de conjuntar la realidad actual con propuestas de solución reales, como pudieran ser: la obligatoriedad de separar y reutilizar desechos sólidos; así como la de comprometer a productores de bienes y servicios a responsabilizarse de sus desechos, como por ejemplo el canje de baterías o llantas usadas por nuevas, o bien legislar a favor de otorgar incentivos fiscales a las empresas que trabajen bajo estos criterios, sin dejar de lado obviamente la necesidad de regular la convivencia y desarrollo humano de los pepenadores de desechos.

Para finalizar quisiera mencionar un punto muy importante, referente a la necesidad de regular los cobros que realizan algunos municipios por la prestación del

servicio de limpia en zonas habitacionales, ya que los costos que requiere la prestación de un servicio eficiente, acorde a criterios ambientalistas y a exigencias sociales, hacen necesario plantear la conveniencia política, económica y social de determinar el pago correspondiente por la prestación del servicio que como ciudadanos solicitamos.

Máxime con la tendencia de concesionarlo, en un contexto en el que se ha hecho costumbre el de proporcionar al personal del servicio de limpia, la clásica propina por llevarse nuestra bolsa de basura, aportación económica que sería más o menos equivalente a una tarifa establecida, la diferencia radical sería pasar de la "cuota voluntaria" a la obligatoria, tránsito que de entrada se antoja más que polémico.

FUENTES DE CONSULTA

Ayuntamiento de Naucalpan

Dirección General de Servicios Públicos.

Análisis de costos del servicio de limpia municipal. 1994

Análisis de costos diarios de operación por ruta del servicio de limpia.
Noviembre 1995

Análisis de viabilidad económica, para la concesión del servicio integral de los residuos sólidos municipales. Noviembre de 1995 4 pp.

Imposibilidad del Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, México; para la prestación del servicio municipal de limpia, manejo y disposición final de desechos sólidos (Proyecto). Noviembre 1995. 2 pp.

Informe a la Coordinación Técnica de la Presidencia. 1995

Informe para una encuesta por municipios. Mayo de 1996

Informe a la Coordinación Técnica de la Presidencia. 1995

Investigación para el Colegio Mexiquense. Diciembre de 1994

Proyecto de Presupuesto 1996.

Primer Informe de Gobierno. México, 1994. 79 pp.

Tercer Informe de Gobierno. México, 1996, 99pp. p.30

Gobierno del Estado de México.

Secretaría de Ecología.

"Naturaleza jurídica, características y requisitos que debe observar una concesión para la prestación del servicio de limpia y disposición final de desechos" Documento dirigido a la Dirección General de Servicios Públicos de Naucalpan. Junio 9 de 1995. 15 pp.

Jacob Rocha Enrique, et.al. *Experiencias Municipales de Gobierno en Naucalpan de Juárez 1994-1996.* IAPEM, México, 1996. 193 pp.

Mejía Lira José *Problemática y Desarrollo Municipal. Plaza y Valdés.* México. 1994. 243 pp.

Savas E.S. *Privatización: La clave de un mejor gobierno.* México, Gernika, 1989, 431pp.

Secretaría de Desarrollo Social. *Manual de Administración para el servicio de limpia municipal.* 1995. 107 pp.

Instituto Nacional de Administración Pública. Centro de Estudios de Administración Municipal. *Administración de los residuos sólidos en el municipio.* Guía Técnica 19. 43 pp.

CONCLUSIONES

Desde el principio hasta concluir la presente investigación, me ha saltado la interrogante del por qué es tan importante la privatización de los servicios públicos municipales en general y en particular que trascendencia tuvo en este contexto, la concesión del servicio de limpia en Naucalpan de Juárez. Y tratando de encontrar argumentos que dieran una respuesta objetiva, se fueron analizando uno a uno los puntos que dieron consistencia a este proceso privatizador, de los cuales me atrevo a concluir, afirmando que actualmente el marco de acción de la mayoría de los municipios del país, se ven seriamente limitados en su acción gubernamental, propiciando entre otras cosas, la aplicación de políticas innovadoras eficientes, pero también desafortunadas de grandes consecuencias para la vida municipal, debido principalmente a las siguientes circunstancias.

La mayor parte de los municipios en nuestro país no estaban preparados para enfrentar con éxito el proceso de desmantelamiento del Estado de Bienestar al Estado Neoliberal, las causas son muy variadas y evidentes. Actualmente en México ninguno de los dos modelos político económicos han cumplido satisfactoriamente con las expectativas de la población, a lo largo de varias décadas de gestiones administrativas aún prevalecen enormes rezagos sociales, en amplios sectores de la población prevalecen indicadores de marginación política, económica y social.

La prestación de los servicios públicos municipales no se ha escapado a las corrientes transformadoras de este proceso de desmantelamiento, en donde el discurso sobre el adelgazamiento y la reducción de funciones parece una fórmula generalmente aceptada. No obstante la labor del Estado como prestador de servicios públicos permanece.

Los servicios públicos en casi todos los municipios de nuestro país, siguen recayendo en la responsabilidad de un Estado con tendencias a reducirse, por lo que resulta imprescindible replantear estrategias que consideren de entrada las siguientes variables.

1. Participación y responsabilidad de los gobiernos federal y locales.

Desde hace varias décadas los vientos de cambio en la vida municipal, han exigido el replanteamiento político y administrativo de autonomía real y la asignación efectiva y equitativa de recursos. Un tema que hasta la fecha sigue siendo una asignatura pendiente del gobierno en sus tres niveles y también de sus tres poderes. En esas circunstancias la ausencia de un Estado Benefactor, parecería una vía a la que le hacen falta varios tramos para poder transitar eficientemente.

Con base en la información recabada, parece confirmarse la hipótesis de que el desconocimiento por parte de los gobiernos municipales, de una amplia gama de normatividades en las cuales debe inscribirse su acción, así como también sobre las vías alternas para la solución de problemas, conllevan a la ineficiencia en las formas de prestación de los servicios públicos, los cuales en su mayoría se muestran carentes de satisfacer en un cien por ciento las demandas de la sociedad.

Así mismo no debemos pasar por alto el hecho de que existe un marcado rezago entre la reglamentación y la problemática real a la que se enfrentan las autoridades municipales, por ejemplo en el caso del servicio de limpia en Naucalpan, nos encontramos en el mejor de los casos con ordenamientos obsoletos y en la creación al

vapor de otros más, expresamente diseñados en su momento para darle sustento al proceso privatizador de este servicio.

El servicio público en no pocos municipios se utiliza, la mayoría de las veces con marcados y muy visibles fines políticos, y no muchas veces en beneficio de la población municipal. Encontrando ejemplos variados de chantaje político a cambio de la prestación de cierto servicio, a cambio de una elección popular, la continuidad de esquemas de poder, entre otros. En demérito de los intereses vecinales y de mayoría ciudadana. Denotando también una carencia enorme de emoción social, de dirigentes y funcionarios municipales.

Un grave problema a nivel local en los municipios mexicanos, y yo diría en nuestro sistema político, es la fuerte presencia de grupos caciquiles de poder, excesivo y centralista, autoritario e intransitable, los cuales han significado un enorme obstáculo para el desarrollo político y el tránsito a la eficiencia administrativa. La intrincada red de intereses económicos e ideológicos de estos grupos de poder, dejan de manifiesto el desequilibrio que existe en la balanza, a la hora de determinar prioridades, quedando la mayoría de las veces los intereses colectivos en un plano secundario y consecuente, sin ocupar el carácter preponderante y protagónico que le corresponde.

Existen indicios que nos hacen pensar que algunas ramas del gobierno en todos sus niveles, se encuentran mal administradas, en las que existen vicios muy arraigados que hacen lenta y a veces inoperante e ineficiente la gestión gubernamental. Existiendo también una profunda burocratización de instituciones, que aunado a lo anterior trae como consecuencia, entre otras, una deficiente prestación de servicios. Pero también es cierto que en la iniciativa privada, aunque en menor medida estos vicios también se registran.

Los casos de corrupción, generalmente gozan del cobijo institucional de sucesores y antecesores de algún cargo de elección popular o administrativo, los pocos casos que salen a la luz pública así lo demuestran.

2. Uso, aplicación y aprovechamiento eficiente de recursos para la solución de problemas.

La situación económica de los municipios es sumamente difícil, continuamente se encuentran bajo esquemas presupuestales deficitarios y crisis económicas recurrentemente agudas.

El Municipio necesita de grandes inversiones para dotar a los habitantes de servicios de calidad, pero la realidad es que son pocos los municipios que cuentan con los suficientes recursos humanos, técnicos, materiales y financieros, pero aún así estos municipios tienen serios problemas para cumplir con este cometido.

Muchas entidades gubernamentales, recurren al aumento de impuestos a los contribuyentes para prestar con eficiencia determinados servicios, pero esto trae como consecuencia, entre otras, descontento social e inflación.

Naturalmente las entidades gubernamentales tienen que optar por mecanismos de innovación como la gerencia pública, la modernización de actividades y equipo, así como la simplificación administrativa, que lleven a obtener ahorro y una mejor aplicación de los recursos.

El factor humano deberá seguir siendo el preponderante para todo ejercicio gubernamental, por lo que su capacitación y profesionalización, deberán ser políticas de carácter permanente y tendientes siempre a ofrecer servicios de excelencia. Sin dejar de lado la imperiosa necesidad de empapar de emoción social al empleado gubernamental, para concientizarlo de la importancia de su gestión en el desarrollo social.

3. Incorporación de la sociedad para la elaboración y aplicación de propuestas de solución.

A la par de todo este proceso, se ha observado una sociedad cada vez más organizada y exigente de sus derechos y de una prestación de servicios de calidad.

Espacios que nadie le ha obsequiado al proceso ciudadano, sino al contrario, se los han tenido que ganar a base de empuje, organización, cultura y conocimiento de sus deberes y derechos; promoviendo esfuerzos que en los últimos años hacen pensar en un futuro cada vez más sólido en los diferentes sectores de una sociedad plural y participativa.

Así mismo no podemos dejar de lado las características que debe reunir la participación popular, como la organización voluntaria, consciente y responsable; sólo así se puede garantizar el tránsito del análisis de los problemas comunitarios, al planteamiento, decisión, ejecución y control de los programas de acción para resolverlos.

En todo momento debemos entender otra característica de la verdadera participación ciudadana, aquella que nos sirva como el elemento que guíe al proceso de intermediación entre sociedad y gobierno. Sustentado las decisiones en las necesidades colectivas, el gobierno local tiende a incrementar sus acciones y bonos a favor de su gestión. Haciendo un gobierno de intermediación entre la sociedad organizada y los niveles superiores de la administración pública, con capacidad propia de gestión social y de gestión pública.

4. La participación de la iniciativa privada en colaboración con el Estado para la solución de problemas sociales.

La participación de la iniciativa privada, a través de la privatización como ya hemos visto tiene argumentos promotores y detractores, los cuales siempre van de la mano unos con otros, y que en los servicios públicos han encontrado eco ambos supuestos.

Actualmente los Municipios de nuestro país se enfrentan a la grave situación, de brindar satisfactoriamente en términos de calidad y cobertura, la totalidad de los servicios públicos, que por ley le compete otorgar a la ciudadanía. En contraparte existen una serie de elementos de carácter político, económico, legal y social, que

dificultan ésta actividad. Como son la escasez de recursos, trabas administrativas, conocimiento parcial o total de ordenamientos legales y de coordinación para la mejor prestación de servicios públicos.

Ante tales circunstancias, resulta desfavorable no analizar la posibilidad de eficientar la prestación de los servicios públicos, a través de la iniciativa privada, en la cual existen empresas que cuentan con la experiencia, la tecnología y los recursos económicos para éste fin.

A todo esto el municipio de Naucalpan de Juárez no se ha visto ajeno, al contrario estos elementos dieron forma y consistencia para tomar en cuenta las propuestas de la iniciativa privada, para eficientar la prestación de los servicios públicos.

Naucalpan de Juárez, es un importante municipio urbano con niveles insuficientes de recursos - como se vio en la presente investigación, si bien es objeto de una importante asignación de recursos, igualmente de ese tamaño son sus retos- que ha generado una capacidad innovadora en su gestión, tanto financiera como en los esquemas de participación ciudadana, pasando por la cobertura y calidad de los servicios que proporciona a la comunidad.

Así la administración municipal 1991-1993 se dio a la tarea de iniciar el proceso de concesionar el servicio público de limpia, para después revertir esta concesión por la siguiente administración 1994-1996. De lo cual al cabo de casi 5 años en que se desarrolló este proceso, tanto el Ayuntamiento como la sociedad de Naucalpan presentaron una serie de consecuencias que marcaran sin duda alguna, un precedente en la historia de la administración de los servicios públicos municipales en nuestro país.

Las condiciones en que se pretendía desarrollar el programa para la concesión del servicio de limpia, deberá servir para sentar precedente en un futuro intento de concesionar la prestación de este servicio, además de lo ya expuesto, podríamos

añadir que desde un principio se observó en las intenciones de la Concesionaria, la de administrar primeramente los rubros más redituables para poder autofinanciar cada etapa del programa, al mismo tiempo que el Ayuntamiento le pagaría por la prestación del servicio.

En un futuro proyecto de concesión del servicio de limpieza, no deberá dejarse de lado el tratamiento de desechos tóxicos y peligrosos, cosa que en el proceso analizado jamás fue abordado con la profundidad que se requiere. Así mismo deberá analizarse la adquisición de equipo adecuado y conveniente a cada zona habitacional, comercial e industrial del municipio y no adquirir vehículos sin ningún estudio previo.

A lo largo de todo el proceso existieron versiones de que el proceso de concesión estuvo viciado, y en franco desprestigio de las autoridades municipales de la administración 1991-1993, dejando a sus antecesores la responsabilidad de despejar todos estos argumentos, lo cual costó mucho dinero, tiempo y esfuerzo.

En cuanto a la participación ciudadana, nuevamente se sentó precedente de la enorme politización y movilización que tiene la ciudadanía naucalpense, ya que gracias a su participación se denotó la capacidad cuestionable de DESONA para ofrecer eficientemente un servicio de limpieza a una sociedad cada vez más y mejor organizada.

Ante esta situación el ayuntamiento de Naucalpan, nuevamente se enfrenta al reto de ofrecer servicios de calidad a su población. Es así que han tenido que recurrir a realizar prácticas innovadoras de gestión, administración y financiamiento de todas y cada una de sus actividades, entre ellas la prestación de los servicios públicos municipales, en donde cada vez más se encuentran sujetos a una creciente participación de la iniciativa privada, que ofrece fuertes inversiones económicas para eficientar la prestación de estos, a cambio de cuantiosas ganancias políticas, sociales y por supuesto económicas.

De esta forma el Ayuntamiento de Naucalpan se encuentra ante la opción de privatizar el servicio público de limpieza, ya sea en su fase integral o bien parcialmente, como sería el caso del servicio de disposición final de los desechos sólidos. En tal caso y en razón al proceso de concesión y reversión con la empresa Desechos Sólidos de Naucalpan S.A. de C.V. (DESONA), cabe hacer las siguientes recomendaciones para evitar que el ayuntamiento de Naucalpan se vea inmerso en otro problema de la magnitud antes referida.

Recomendaciones que deben iniciar con la realización de un estudio bien analítico que lleve a determinar:

1. Si la administración por sí sola puede ofrecer servicios de la calidad que la ciudadanía exige.
2. Un estudio exhaustivo de las diversas modalidades en que se puede eficientar la prestación de los servicios públicos.
3. Analizar detalladamente el marco legal en que se pueden emprender éste tipo de acciones.
4. Si se requiere la concurrencia de diversos niveles de gobierno.
5. Si es necesaria la participación de la iniciativa privada.
6. El costo político, económico y social tendrá que estar bien fundamentado. El ayuntamiento debe tener una información completa o lo más apegado a la realidad para saber a ciencia cierta, los recursos financieros totales que necesita para suministrar los servicios públicos municipales, por lo que no debe perder de vista lo siguiente:
 - Cuánto cuesta proveer un servicio.
 - Si el costo de mantener un equipo es menor o mayor que reemplazarlo.
 - Si es más barato utilizar los servicios de un contratista privado que realizar el trabajo.
 - Si está aumentando o disminuyendo el costo por unidad de servicio.
 - Si ahorraría en eliminar algún programa.

- Reducir personal.
 - Iniciar o aumentar tarifas.
 - Vender equipo que no se utilice.
7. Determinar el tipo de privatización que se realizará para algún servicio, dejando siempre de manifiesto, la rectoría y supervisión por parte de las autoridades municipales.
 8. Desde el punto de vista de políticas públicas, se deberá Identificar el porqué de la necesidad de concesionar el servicio de limpia; detectando oportunamente la postura de los actores políticos, económicos y sociales; cuál es la importancia de los desechos sólidos; limitar responsabilidades entre la Iniciativa privada y el Ayuntamiento y vislumbrar escenarios
 9. Asesorarse respecto a las experiencias de otros municipios de la república, a fin de prevenir en lo posible, errores de vital importancia.
 10. Asesorarse también respecto a la integridad y solvencia de las empresas a considerar.
 11. Determinar el grado de penetración de la iniciativa privada, si será total, parcial, por zona, por tipo de servicio, etc.
 12. Deberá determinarse si el costo económico de la privatización será asumido por el ayuntamiento o por los usuarios. Si se opta por lo primero, deberá analizarse concienzudamente la factibilidad económica; pero si se decide por lo segundo, entonces los niveles de concertación, liderazgo, solvencia moral, efectividad en el planteamiento del programa, transparencia en el proceso de licitación, y todas las demás variables analizadas hasta aquí, tendrán que desarrollarse en su máxima expresión. Ya que el hecho de que el ciudadano pague, le da un giro radical a todo proceso privatizador en nuestro país.

Sólo así se estará en condiciones de iniciar un proceso de privatización en cualquiera de las fases del servicio de limpia, recolección, transporte y disposición final de los desechos sólidos municipales.

Respecto al sustento de la hipótesis presentada, los hechos son contundentes:

Los servicios públicos municipales deben ser analizados como la "cara visible" de los ayuntamientos, y que ante la persistente demanda municipal de mayores recursos y autonomía, estos se enfrentan de cara al fin de siglo ante profundos desajustes económicos, políticos y sociales. Y que en contraparte existe una sociedad cada vez más demandante y exigente de eficiencia y calidad para la prestación de los mismos. De igual forma otro sector de la sociedad, impulsa cambios tendientes a una mayor participación de la iniciativa privada en el rubro de los servicios públicos.

A esta perspectiva no se pudo retraer el ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, en el estado de México. Al contrario, cuenta ya con la experiencia de haber iniciado la concesión del servicio de limpia en 1991, a una empresa que resulto inoperante tanto técnica, como legal y operativamente. Por lo que las autoridades municipales, se vieron en la necesidad de dar marcha atrás y revertir la concesión, con su consecuente costo político, económico y social.

Remarcando que esto no debe ser motivo para dejar de lado los beneficios ofrecidos por la iniciativa privada en la prestación del servicio de limpia. Razón por la cual se deben analizar exhaustivamente los errores u omisiones detectadas en este proceso de concesión y que el acercamiento realizado en esta investigación pueda servir para tal efecto.

Y reiniciar el estudio objetivo y responsable de las políticas privatizadoras, el desarrollo municipal y la participación ciudadana, así como las variables propias del desarrollo de Naucalpan, de la prestación del servicio de limpia, y del marco legal que engloba todo el proceso de concesión. Tal y como lo fue desarrollando la administración municipal 1994-1996.

Solo bajo estas premisas el ayuntamiento de Naucalpan, podrá dirigir con éxito una política para la concesión integral del servicio municipal de limpia, o de una de sus

fases, como lo planteo el propio municipio, al buscar la contratación de una empresa que se hiciera cargo del servicio de disposición final de los desechos sólidos, a través de la clausura del actual centro de disposición y la apertura de un relleno sanitario. Y ofrecer así a la ciudadanía naucalpense, eficiencia y calidad en la prestación del servicio municipal de limpia.

Para concluir quisiera hacer una última observación, a lo largo de la presente exposición predomina un sentido descriptivo, lo que podría facilitar hacer afirmaciones contundentes sobre la prestación de los servicios públicos en general y en el municipio de Naucalpan en particular. Al mismo tiempo podemos encontrar algunos puntos susceptibles de convertirse en elementos de reflexión, que indudablemente merecen ser tratados con mayor detalle, pero la intención de propiciar análisis a futuro se ha iniciado con esta investigación.

ANEXO 1
CRONOLOGIA DE LA CONCESIÓN DE LA BASURA EN NAUCALPAN DE JUAREZ

4 DE NOVIEMBRE DE 1992. Se acuerda la concesión en favor de Desechos Sólidos de Naucalpan, S.A. de C.V. (DESONA) para la prestación del servicio público de limpia, recolección, transporte, reciclaje, procesamiento, aprovechamiento y disposición final de desechos y residuos habitacionales, comerciales e industriales.

23 DE NOVIEMBRE DE 1992. Se publica en la Gaceta de Gobierno un Acuerdo por el cual el Ayuntamiento solicitó autorización a la H. Legislatura del Estado para otorgar la concesión a la empresa DESONA, S.A. de C.V.

16 DE AGOSTO DE 1993. Se publica en la Gaceta de Gobierno el Decreto 213 por el cual la H. Legislatura del Estado autorizó el otorgamiento de la concesión a la empresa DESONA.

15 DE NOVIEMBRE DE 1993. El Municipio celebra el contrato de concesión con DESONA.

1 DE ENERO DE 1994. Inicia el periodo del Ayuntamiento 1994-1996.

9 DE FEBRERO DE 1994. De manera extemporánea la concesionaria remitió al Ayuntamiento 5 títulos por \$ 24,000 cada uno, pero el procedimiento de aportación de capital no cumplió los requisitos legales para la integración formal en los términos de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

7 DE MARZO DE 1994. En sesión de Cabildo el Presidente Municipal informa sobre la prestación del servicio de recolección de basura de DESONA y el estado del servicio de limpia municipal. Se comenta que se han presentado innumerables quejas por la forma que se ha estado prestando el servicio y que se han encontrado diversas irregularidades en cuanto a la capacidad y personalidad del concesionario. Se inicia el

proceso administrativo que en derecho corresponda para resolver esas irregularidades y la contravención de diversas disposiciones legales.

10 DE MARZO DE 1994. Se cita a Desona a comparecer para exhibir las pruebas y alegatos correspondientes en relación con las irregularidades detectadas.

21 DE MARZO DE 1994. El Cabildo decreta por unanimidad la nulidad administrativa de la concesión otorgada a Desona y la reversión del servicio público de limpia para que el municipio lo continúe prestando. Desona actúa en dos vertientes: una legal (juicio administrativo) y otra política (recurren a distintas instancias, embajada de México en Washington, embajada de Estados Unidos en México, congresistas, representantes de empresarios, etc.) La embajada estadounidense intervino en las instancias de comercio y de relaciones exteriores para abrir la negociación.

Intervino la Secretaría de Comercio recomendado negociar con Desona para tratar de solucionar el conflicto de manera amistosa puesto que dentro de las normas de derecho internacional la revocación de una concesión es una figura equiparable a la expropiación.

MAYO DE 1994. Se iniciaron pláticas con los socios de Desona ante representantes de la embajada de Estados Unidos en México en una primera etapa y después se iniciaron las negociaciones formales con la empresa bajo el código de ética de negociación que para este efecto tienen establecido los Estados Unidos. El municipio contrata los servicios del despacho de abogados Dávalos y asociados, quienes sugirieron a Akin and Gump. Desona reclamaba una expropiación, demandando a título de indemnización 18 millones de dólares, basándose en un estudio de la empresa Ernest & Young, que calculaba algo que se conoce como el lucro cesante (lucro que dejaba de obtener por haber perdido la concesión). El municipio contrató a la empresa Price Waterhouse con la intención de que analizará la postura de Desona y los supuestos en los que se basaba. Al mismo tiempo solicitó a un despacho que hiciera un cálculo de lo

que se conoce como gastos de bolsillo, que resultó del orden del millón y medio de dólares.

4 DE JULIO DE 1994. El tribunal de lo contencioso administrativo del Estado de México dicta sentencia en favor de los intereses del municipio. Desona antepone un recurso de revocación ante la Sala Superior del Tribunal que emitió la sentencia.

17 DE NOVIEMBRE DE 1994. Sentencia nuevamente favorable al municipio. Diversas instancias (SECOFI, embajada de Estados Unidos en México) recomiendan al Municipio que realice una propuesta económica para continuar con las negociaciones y salvar el costo litigioso de un conflicto internacional que pudiera llevar a México ante el panel del TLC como parte acusada. El Ayuntamiento ofreció 750,000 dólares en diversas fechas de los meses de Agosto, Septiembre y Noviembre. Las negociaciones se trasladan a la ciudad de Dallas, Texas, efectuándose en el despacho de Akin and Gump. Desona reduce su demanda a 13 millones de dólares, pero el municipio vuelve a rechazarla. El representante legal de Desona inicia una política de cabildeo con el Departamento de Estado y el Congreso norteamericano, entre otras instancias, en los momentos en que se discutía el paquete financiero de ayuda a México, obteniendo un éxito relativo, puesto que el asunto llegó a la Embajada Mexicana en Washington. Tanto el embajador Jorge Montes, como su sucesor Jesús Silva Herzog, recomendaron intentar un arreglo. Los representantes legales de Desona, interpusieron un juicio de amparo impugnando las sentencias en su contra, el cual se ventila ante el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Penal y Administrativa.

25 DE NOVIEMBRE DE 1994. SECOFI y la embajada mexicana en Washington recomiendan al municipio duplicar la oferta (1.5 millones de dólares) con el objeto de hacer avanzar las negociaciones. Desona descende su demanda a 6 millones de dólares.

ENERO Y FEBRERO DE 1995. Se realizan nuevas reuniones de negociación en la Ciudad de México. El municipio mantiene su oferta (1.5 m.d.d.) y Desona descende su

demanda a 4 m.d.d. Los representantes del municipio fijan un término improrrogable con vencimiento el 28 de febrero para que los representantes de Desona den una respuesta. Desona solicita una prórroga de 48 horas a la que el municipio accede y finalmente aceptaron la oferta el 3 de Marzo.

6 DE MARZO DE 1995. El presidente municipal solicita autorización al cabildo para cubrir la oferta de manera inmediata y celebrar un convenio valido tanto en E.U. como en México, en el cual los empresarios de Desona desistan de todo procedimiento jurídico que tengan instaurado contra el ayuntamiento, renunciando de igual manera a interponer cualquier juicio, convenio o recurso legal, y darse por satisfechos finiquitando en forma definitiva el asunto. En el debate los Regidores y Síndicos priistas apoyan de manera irrestricta al presidente municipal. Las Regidoras del PAN y PRD, cuestionan sobre la responsabilidad de la administración pasada. Se aprueba por mayoría con las abstenciones de éstas Regidoras.

23 DE MAYO DE 1995. El ayuntamiento obtuvo una sentencia a su favor en el juicio de amparo (tercera y última instancia nacional).

GLOSARIO

El presente apartado pretende reunir elementos conceptuales necesarios para la mejor comprensión de esta tesis, en virtud de que en muchos de estos términos abundan tecnicismos propios de la privatización, el desarrollo municipal, la administración de los servicios públicos y el manejo de los desechos sólidos.

Administración. Proceso de planear, organizar, dirigir y controlar el trabajo de los miembros de la organización y de utilizar todos los recursos disponibles de ella para alcanzar las metas establecidas.

Administración directa. Sistema de administración en el cual el ayuntamiento se hace cargo de la operación, mantenimiento y explotación de un servicio público.

Administración indirecta. La administración no se realiza por parte del ayuntamiento, sino por otras entidades que actúan de manera independiente pero complementaria, en este caso al servicio de limpia.

Almacenamiento. Acción de retener temporalmente los residuos sólidos en tanto se procesan para su aprovechamiento, se entregan al servicio de recolección o se disponen.

Ambiente. Conjunto de elementos naturales o inducidos por el hombre que interactúan en un espacio y tiempo determinados.

Aportaciones de mejoras. Los tributos que el poder público fija a quienes independientemente de la utilidad general colectiva, obtengan beneficios diferenciales particulares derivados de la realización de obras públicas, de la dotación de equipamiento, de la prestación de servicios públicos por los que no se cause derechos en los términos de las leyes de hacienda, o de la expropiación de bienes inmuebles que pasen a constituirse en reservas ecológicas o en bienes de uso común.

Aprovechamiento. Al hablar de residuos sólidos municipales se refiere al potencial económico, energético y de uso agrícola que tiene la basura.

Ayuntamiento o cabildo. Órgano de gobierno municipal por medio del cual el pueblo, en ejercicio de su voluntad política, realiza la autogestión de los intereses de la comunidad. Está integrado por el presidente municipal, los síndicos y los regidores.

Barrido. Parte del sistema de manejo de los residuos sólidos municipales que consiste propiamente en el aseo urbano de áreas públicas.

Basura.- Todo residuo sólido o semisólido que carece de valor para su poseedor, como las cenizas, elementos de barrido de calles, residuos industriales, hospitalarios, etc, con excepción de excretas de origen humano o animal.

Biodegradables. Cualidad que tiene la materia orgánica, para ser metabolizada por los sistemas biológicos.

Centros de acopio. Es el lugar donde se juntan limpios y clasificados los residuos inorgánicos como papel, cartón, metales, plásticos, vidrio y otros productos no biodegradables.

Concesión. Sistema de administración en el cual el ayuntamiento concede a un particular el derecho de manejar, explotar y aprovechar bienes de dominio municipal para prestar un servicio público.

Composta. Producto que se obtiene mediante la fermentación de las materias orgánicas contenidas en los residuos sólidos, se produce en presencia de aire por la acción de gran cantidad de bacterias y ofrece propiedades muy importantes para la agricultura.

Cultura ecológica. Conjunto de factores importantes como normas, valores, actitudes y creencias compartidas por los miembros de una organización en beneficio de la ecología.

Descentralización. Delegación de poder y autoridad de los niveles superiores de la organización a los niveles inferiores, a menudo realizada mediante la creación de pequeñas unidades organizacionales autosuficientes.

Disposición final. Es la actividad final del servicio de aseo urbano, mediante la cual la basura es descargada en forma definitiva. Debe procurarse que este depósito permanente de los residuos se haga en sitios y condiciones adecuadas para evitar daños a los ecosistemas.

Empresa paramunicipal. El ayuntamiento delega la facultad de administrar, por ejemplo los residuos sólidos, en esta entidad, aportando recursos y vigilando su organización, operación y funcionamiento.

Empresa intermunicipal. Se crea previo acuerdo de los ayuntamientos interesados, con autorización expresa del Congreso Local, para la operación, aprovechamiento, uso o administración de alguna obra o servicio público.

Empresa concesionada. Se formaliza mediante un contrato, en virtud del cual el ayuntamiento transfiere la responsabilidad a particulares de la administración, en este caso de los residuos municipales, vigilando su funcionamiento y procurando la buena prestación del servicio de limpia.

Escamocha. En un esfuerzo por definir el término real de la palabra escamocha, nos tendríamos que referir a las palabras "escamochar" quitar las hojas no comestibles de una legumbre y "escamochos" sobras de la comida, para identificar a la ganancia que obtienen los empleados del servicio de limpia por concepto de separación y venta de subproductos derivados de los desechos sólidos.

Estado Benefactor. Es aquel en el cual se da una intervención estatal en áreas estratégicas de la economía, política y sociedad, prestando servicios que por su naturaleza no son lucrativos. Es visto como un mecanismo de regulación estatal y estabilización capitalista de corte keynesiano, surgiendo a partir de la crisis económica de 1929 y es a partir de la intervención del Estado que se pretende salir de ella.

Estado Neoliberal. Se basa en la concepción de que el mercado y el libre desarrollo de sus fuerzas, permiten asignar de manera eficiente los recursos productivos en las distintas actividades económicas de la sociedad. Se contraponen al intervencionismo estatal y lucha por instrumentar y dar a conocer las ventajas de la privatización.

Equilibrio ecológico. Relación de interdependencia entre los elementos que conforman que conforman un ecosistema y que hace posible la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos.

Fauna nociva. Conjunto de especies animales potencialmente dañinas para la salud y la economía, que nacen, crecen, se reproducen y se alimentan de los residuos orgánicos que son depositadas en tiraderos, basureros y rellenos.

Fideicomisario. Es la persona, institución o población beneficiaria de un fideicomiso.

Fideicomiso. Consiste en la transmisión por parte del fideicomitente al fiduciario, la propiedad o titularidad de ciertos bienes y servicio para que cumpla con ciertos fines lícitos en beneficio de los fideicomisarios. En algunos casos el fideicomisario es el fideicomitente mismo.

Fideicomitente. Es la persona física o moral que ordena un fideicomiso.

Fiduciario. Es la institución encargada de transmitir los bienes del fideicomiso a otra (s) persona (s) o aplicarlos al objeto para el cual se constituyó el fideicomiso.

Generación. Cantidad de residuos sólidos originados por determinada fuente en un intervalo de tiempo y en el ambiente natural.

Impacto ambiental. Modificación del ambiente ocasionada por la acción del hombre o la naturaleza.

Incineración. Técnica de tratamiento de desechos sólidos, consistente en eliminar la mayor parte del volumen de estos, mediante su combustión o quemado y a través del cual se facilita su transformación en gases, cenizas y escorias, con el fin de reducir su volumen.

Lixiviado. Sustancia líquida producida por la lluvia y la descomposición natural de los desechos sólidos, que se va filtrando a través de estos y que en ausencia de elementos técnicos llegan hasta los mantos freáticos, ocasionando un severo daño al medio ambiente.

Municipio. Institución político-jurídica integrada por una población que comparte entidades culturales, históricas y un idioma común, asentada en un territorio delimitado que se administra por autoridades constituidas en un Ayuntamiento electo por sufragio universal y directo, para su progreso y desarrollo. Siendo pueblo, territorio y gobierno, sus elementos principales.

Norma Oficial Mexicana (Ecológica). Es el conjunto de reglas científicas o tecnológicas emitidas por el Instituto Nacional de Ecología y establece los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, parámetros y límites permisibles que deberán observarse en el desarrollo de actividades o durante el uso y destino de bienes que causen o puedan causar desequilibrio ecológico o daño al ambiente; además unifica criterios, políticas y estrategias en la materia.

Pepena. Actividad económica informal que consiste en buscar y recuperar subproductos entre los residuos sólidos para su posterior aprovechamiento.

Pepenador. Persona que trabaja generalmente en tiraderos, basureros al aire libre y rellenos sanitarios. Se ocupa de seleccionar los residuos sólidos para separar los objetos y materiales reutilizables o reciclables y posteriormente los vende a intermediarios.

Pirólisis. Se denomina así a la descomposición de los elementos orgánicos en los residuos sólidos, realizada a altas temperaturas y en ausencia de oxígeno, en donde la materia orgánica se convierte en gases líquidos.

Privatización. Transferencia de bienes y funciones del sector público al privado. Es una manifestación concreta de la retracción estatal.

Reciclaje. Proceso mediante el cual ciertos materiales de la basura se separan, seleccionan, clasifican, empacan, almacenan y comercializan para reincorporarlos como materia prima al ciclo productivo.

Recolección. Acción de tomar los residuos sólidos de sus sitios de almacenamiento, para depositarlos en el equipo destinado o conducirlos a las estaciones de transferencia, instalaciones de tratamiento o sitios de disposición final.

Recuperación. Actividad relacionada con la obtención de materiales secundarios, bien sea por separación, desempaquetamiento, recolección o cualquier otra forma de retirar de los residuos sólidos, algunos de sus componentes para su reciclaje o reuso.

Relleño sanitario. Método para la disposición de los residuos sólidos municipales, donde se depositan, esparcen y compactan al menor volumen práctico posible y se cubren con una capa de tierra al término de las operaciones del día.

Residuo. Cualquier material orgánico o inorgánico generado en los procesos de extracción, beneficio, transformación, consumo, utilización o tratamiento, cuya calidad no permite incluirlo nuevamente en el proceso que lo generó.

Residuos hospitalarios. Son aquellos que se generan en hospitales, clínicas, laboratorios y centros de investigación médica; compuestos por residuos alimenticios, de material sintético que pudieran ser peligrosos o potencialmente peligrosos y que requieren un tratamiento adecuado.

Residuos incompatibles. Son aquellos que al combinarse o mezclarse producen reacciones violentas o liberan sustancias peligrosas, como gases y demás productos inflamables.

Residuo potencialmente peligroso. Todo aquel que por sus características físicas, químicas y biológicas, se presume que pueda representar un daño para el ambiente. Conforme a las Normas Oficiales Mexicanas se deberá practicar al residuo una prueba para definir si es o no peligroso, denominada CRETIB (Corrosivo, Reactivo, Explosivo, Tóxico, Infeccioso y Biológico)

Residuo sólido. Cualquier residuo que posea suficiente consistencia para no fluir por sí mismo.

Residuo sólido doméstico. Es aquel que se genera en actividades realizadas en viviendas o establecimientos similares a estas.

Residuo sólido industrial. Aquel que se genera en cualquiera de los procesos de extracción, beneficio, transformación y producción.

Residuos sólidos municipales. Conjunto de residuos generados en casa habitación, parques, jardines, vías públicas, oficinas, sitios de reunión, mercados, comercios, bienes inmuebles, demoliciones, construcciones, instalaciones, establecimientos de servicio y en general todos aquellos que se generan en actividades municipales que no requieran técnicas especiales para su control.

Servicio público. Es la actividad técnica realizada por el poder público, encaminada a satisfacer necesidades de carácter colectivo, de una manera continua, uniforme y regular, cuya prestación no genera carga tributaria alguna por concepto de derechos.

Servicios públicos municipales. Actividades técnicas establecidas en el Artículo 115 Constitucional fracción III, cuyo objetivo es asegurar de manera permanente, general, regular, continua y sin fines de lucro la satisfacción de necesidades colectivas. Pueden prestarse en forma directa por los municipios o indirecta a través de los mecanismos establecidos en las leyes orgánicas locales. Políticamente conforman espacios de legitimidad y gobernabilidad

Subproductos. Constituyentes de los residuos sólidos que pueden ser comercializados.

Tiradero. Lugar donde se tira la basura, generalmente en la periferia de la ciudad, en barrancas o depresiones que se rellenan sin técnica o control alguno con residuos sólidos de todo tipo.

Tiradero a cielo abierto. Es el tiradero más primitivo, sin ninguna cubierta sanitaria. Constituyendo una fuente de enfermedades infecciosas y de contaminación ambiental.

Tratamiento. Proceso de transformación física, química o biológica de los desechos sólidos que busca obtener beneficios sanitarios o económicos, reduciendo o eliminando efectos nocivos de los residuos sólidos al hombre o al medio ambiente.